



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a cincea)

30 aprilie 2014*

„Protecția consumatorilor — Regulamentul (CE) nr. 1924/2006 — Mențiuni de sănătate înscrise pe produsele alimentare — Refuzare a autorizării unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire — Desemnarea unui factor de risc — Legalitatea procedurii de autorizare a mențiunilor privind reducerea riscului de îmbolnăvire — Acțiune în anulare — Interesul de a exercita acțiunea — Afectare directă și individuală — Admisibilitate — Proportionalitate — Obligația de motivare”

În cauza T-17/12,

Moritz Hagenmeyer, cu domiciliul în Hamburg (Germania),

Andreas Hahn, cu domiciliul în Hanovra (Germania),

reprezențați de T. Teufer, avocat,

reclamânți,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de L. Pignataro-Nolin și de S. Grünheid, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de I. Šulce, de Z. Kupčová și de M. Simm, în calitate de agenți,

intervenient,

având ca obiect o cerere de anulare în parte a Regulamentului (UE) nr. 1170/2011 al Comisiei din 16 noiembrie 2011 de refuzare a autorizării anumitor mențiuni de sănătate înscrise pe produsele alimentare și care se referă la reducerea riscului de îmbolnăvire (JO L 299, p. 1),

TRIBUNALUL (Camera a cincea),

compus din domnii A. Dittrich (raportor), președinte, și J. Schwarcz și doamna V. Tomljenović, judecători,

grefier: doamna K. Andová, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 15 ianuarie 2014,

* Limba de procedură: germana.

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

- 1 Reclamanții, domnii Moritz Hagenmeyer și Andreas Hahn, sunt, primul, avocat și profesor care predă dreptul alimentar la Universitatea Leibniz din Hanovra (Germania) și, al doilea, profesor de știința alimentației și de nutriție umană la această universitate.
- 2 În temeiul articolului 14 alineatul (1) litera (a) și al articolului 15 din Regulamentul (CE) nr. 1924/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind mențiunile nutriționale și de sănătate înscrise pe produsele alimentare (JO L 404, p. 9, Ediție specială, 15/vol. 18, p. 244), modificat cel mai recent prin Regulamentul (UE) nr. 116/2010 al Comisiei din 9 februarie 2010 (JO L 37, p. 16), (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1924/2006”), reclamanții au solicitat, la 11 februarie 2008, autorității competente germane, respectiv Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Oficiul federal german pentru protecția consumatorilor și securitatea alimentară, denumit în continuare „Bundesamt”), să autorizeze următoarea mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire: „Consumul regulat de cantități însemnate de apă poate reduce riscul apariției deshidratării și al scăderii concomitente a performanței” (denumită în continuare „mențiunea în cauză”). Cererea acoperea orice altă mențiune căreia consumatorul i-ar fi atribuit, după toate probabilitățile, aceeași semnificație.
- 3 La 10 martie 2008, reclamanții au trimis prin poștă cererea lor de autorizare la Bundesamt, după ce acesta din urmă îi informase, la 29 februarie 2008, ca răspuns la o întrebare referitoare la stadiul dosarului, că cererea trimisă la 11 februarie 2008 era de negăsit la serviciul competent al Bundesamt.
- 4 Prin scrisoarea din 8 mai 2008, Bundesamt a confirmat primirea cererii trimise la 11 februarie 2008.
- 5 Prin scrisoarea din 21 iulie 2008, Bundesamt a atras atenția primului reclamant asupra faptului că, la 18 aprilie 2008, Comisia Comunităților Europene a adoptat Regulamentul (CE) nr. 353/2008 de stabilire a normelor de aplicare pentru cererile de autorizare a mențiunilor de sănătate în conformitate cu articolul 15 din Regulamentul nr. 1924/2006 (JO L 109, p. 11) și i-a solicitat să formuleze din nou cererea de autorizare a mențiunii în cauză utilizând formularele editate de Autoritatea Europeană pentru Siguranță Alimentară (EFSA) în această privință.
- 6 Prin scrisoarea din 21 august 2008 adresată Bundesamt, reclamanții au refuzat să formuleze din nou cererea utilizând formularele editate de EFSA și au solicitat ca cererea lor să fie transmisă EFSA fără întârziere.
- 7 Prin scrisoarea din 15 septembrie 2008, Bundesamt a transmis EFSA cererea de autorizare a mențiunii în cauză pentru ca aceasta să își dea avizul asupra cererii în temeiul articolului 16 din Regulamentul nr. 1924/2006.
- 8 Ca răspuns la o scrisoare a reclamanților din 20 octombrie 2008 referitoare la motivele timpului scurs între introducerea cererii în cauză și transmiterea ei la EFSA, Bundesamt a indicat primului reclamant, prin scrisoarea din 11 noiembrie 2008, că nu era obligat să transmită EFSA decât cererile complete și valabile și că cerințe de ordin formal, precum și adoptarea între timp a unor măsuri de punere în aplicare au determinat o majorare a timpului necesar verificării cererilor.

- 9 Prin scrisoarea din 10 noiembrie 2008, Bundesamt a explicat primului reclamant că EFSA i-a făcut cunoscute rezervele legate de problema dacă cererea de autorizare a mențiunii în cauză intra în domeniul de aplicare al articolului 14 din Regulamentul nr. 1924/2006, deoarece mențiunea nu făcea legătură nici direct, nici indirect cu o boală. În plus, Bundesamt a indicat că, pentru ca EFSA să examineze cererea în cauză în conformitate cu cerințele legale, era necesară desemnarea, în documentele care însoțeau această cerere, a relației științifice dintre un factor de risc și una sau mai multe boli.
- 10 După ce, prin scrisoarea din 28 noiembrie 2008, reclamanții au indicat Bundesamt că cererea de autorizare a mențiunii în cauză privea o boală, și anume „deshidrat[area] și [...] scăder[ea] concomitent[ă] a performanței”, Bundesamt a răspuns, prin scrisoarea din 18 decembrie 2008, că transmiterea cererii în cauză impunea totodată indicarea unui factor de risc.
- 11 Prin scrisoarea din 10 februarie 2009, reclamanții au indicat Bundesamt că desemnarea unui factor de risc nu este necesară, dar că conținutul redus de apă în țesuturi ar putea fi considerat un factor de risc, potrivit unei interpretări exacte a mențiunii în cauză. În plus, amintind faptul că cererea de autorizare a mențiunii în cauză acoperea orice altă mențiune căreia consumatorul i-ar atribui, după toate probabilitățile, aceeași semnificație, reclamanții au propus alte texte pentru mențiunea în cauză, în care pierderea de apă din țesuturi era menționată ca factor de risc.
- 12 Prin scrisoarea din 20 martie 2009, Bundesamt a transmis EFSA scrisorile reclamanților din 28 noiembrie 2008 și din 10 februarie 2009.
- 13 Ca răspuns la întrebările privind stadiul dosarului și la scrisorile reclamanților din 15 iunie, din 27 iulie și din 15 octombrie 2009 și din 15 ianuarie 2010, EFSA a menționat, prin scrisorile din 21 iulie, din 23 septembrie și din 23 noiembrie 2009 și din 27 ianuarie 2010, că, înainte de a efectua o evaluare științifică a mențiunii în cauză, problemele privind interpretarea dispozițiilor aplicabile trebuiau clarificate de Comisie și de statele membre.
- 14 Prin scrisoarea din 9 iulie 2010, Comisia a informat primul reclamant că, din discuțiile grupului informal de lucru pentru mențiunile nutriționale și de sănătate, purtate la 12 aprilie 2010, rezulta că cererea de autorizare a mențiunii în cauză nu îndeplinea cerințele prevăzute de Regulamentul nr. 1924/2006 pentru că nu desemna un factor de risc.
- 15 Ca răspuns la scrisoarea EFSA din 1 octombrie 2010 prin care reclamanții au fost invitați să precizeze care era factorul de asupra căruia propuneau să se acționeze pentru reducerea riscului de îmbolnăvire, reclamanții și-au menținut, prin scrisoarea din 25 octombrie 2010, poziția exprimată în scrisoarea din 10 februarie 2009.
- 16 La 28 ianuarie 2011, EFSA a adoptat, în conformitate cu articolul 16 din Regulamentul nr. 1924/2006, avizul său științific cu privire la temeinicia mențiunii în cauză. În acest aviz, EFSA a concluzionat că factorii de risc propuși de reclamanți constituie măsuri ale deshidratării și, astfel, sunt măsuri ale îmbolnăvirii. În consecință, mențiunea în cauză nu îndeplinea, în opinia EFSA, cerințele unei mențiuni de reducere a riscului de îmbolnăvire, potrivit articolului 14 din Regulamentul nr. 1924/2006.
- 17 La 16 februarie 2011, avizul științific al EFSA a fost făcut public, conform articolului 16 alineatul (6) primul paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006. În următoarele 30 de zile de la această publicare, reclamanții, precum și terții interesați au prezentat Comisiei observații referitoare la avizul EFSA, în conformitate cu alineatul (6) al doilea paragraf al acestui articol.
- 18 La 28 aprilie 2011, Comisia a înaintat Comitetului permanent pentru lanțul alimentar și sănătatea animală (denumit în continuare „Comitetul”), instituit prin articolul 58 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene

pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 68), un proiect de regulament referitor la refuzul autorizării anumitor mențiuni de sănătate înscrise pe produsele alimentare și care se referă la reducerea riscului de îmbolnăvire și în special mențiunea în cauză.

- 19 La 30 iunie 2011, la solicitarea Comisiei, EFSA a prezentat un raport tehnic care răspundea anumitor observații prezentate de terți interesați, în temeiul articolului 16 alineatul (6) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006.
- 20 La 11 iulie 2011, în conformitate cu procedura de reglementare cu control, prevăzută la articolul 17 alineatul (3) și la articolul 25 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1924/2006, Comitetul s-a pronunțat în unanimitate în favoarea adoptării proiectului de regulament al Comisiei și, la 26 iulie 2011, acest proiect a fost supus controlului Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene care nu au formulat obiecții.
- 21 La 16 noiembrie 2011, Comisia a adoptat Regulamentul (UE) nr. 1170/2011 de refuzare a autorizării anumitor mențiuni de sănătate înscrise pe produsele alimentare și care se referă la reducerea riscului de îmbolnăvire (JO L 299, p. 1, denumit în continuare „regulamentul atacat”). În temeiul articolului 1 coroborat cu anexa la acest regulament, mențiunea în cauză nu este inclusă în lista mențiunilor autorizate de Uniunea Europeană, prevăzută la articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006. Pentru a motiva acest refuz al autorizării, în considerentul (6) al regulamentului atacat, Comisia, referindu-se la articolul 2 alineatul (2) punctul 6 din Regulamentul nr. 1924/2006 și la avizul științific al EFSA, a concluzionat mai ales că, întrucât nu s-a făcut dovada diminuării unui factor de risc al apariției unei boli, mențiunea în cauză nu îndeplinea cerințele Regulamentului nr. 1924/2006 și nu putea fi autorizată.
- 22 Prin scrisoarea din 28 noiembrie 2011, Comisia a informat reclamanții cu privire la decizia sa definitivă în legătură cu cererea de autorizare a mențiunii în cauză care figurează în regulamentul atacat.

Procedura și concluziile părților

- 23 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 16 ianuarie 2012, reclamanții au formulat prezenta acțiune.
- 24 Prin act separat depus la grefa Tribunalului la 30 martie 2012, Comisia a invocat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului. La 14 mai 2012, reclamanții au depus observații cu privire la excepția de inadmisibilitate.
- 25 Prin scrisoarea depusă la grefa Tribunalului la 16 aprilie 2012, Consiliul a formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei. La 16 mai 2012, președintele Camerei a șaptea a Tribunalului a decis să suspende soluționarea cererii de intervenție până la pronunțarea asupra excepției de inadmisibilitate.
- 26 Prin Ordonanța Tribunalului (Camera a șaptea) din 23 noiembrie 2012, excepția de inadmisibilitate a fost unită cu fondul și s-a dispus soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată.
- 27 După ascultarea părților din litigiul principal, cererea de intervenție a Consiliului a fost admisă prin Ordonanța președintelui Camerei a șaptea a Tribunalului din 4 februarie 2013. Consiliul a depus un memoriu în intervenție la 15 martie 2013. Prin act depus la grefa Tribunalului la 17 mai 2013, reclamanții și-au prezentat observațiile cu privire la acest memoriu. Comisia nu a prezentat observații cu privire la acest memoriu.

- 28 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera a cincea, căreia i-a fost atribuită, în consecință, prezenta cauză.
- 29 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a cincea) a decis deschiderea procedurii orale.
- 30 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 15 ianuarie 2014. În cursul ședinței, Comisia și-a retras cererea de nepronunțare asupra fondului, fapt de care s-a luat act prin proces-verbal.
- 31 Reclamanții solicită Tribunalului:
- anularea regulamentului atacat în ceea ce privește mențiunea în cauză;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 32 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau, cu titlu subsidiar, ca nefondată;
 - obligarea reclamanților la plata cheltuielilor de judecată.
- 33 Consiliul solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii;
 - soluționarea în consecință a cererii privind cheltuielile de judecată.

În drept

- 34 Înainte de a examina motivele și argumentele părților pe fond, este necesar să se examineze excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie.

Cu privire la admisibilitate

- 35 În susținerea excepției de inadmisibilitate, Comisia invocă două cauze de inadmisibilitate. Prima este întemeiată pe lipsa interesului reclamanților de a exercita acțiunea, în timp ce a doua privește lipsa calității procesuale active a reclamanților pentru motivul că regulamentul atacat nu îi privește nici direct, nici individual.

Cu privire la prima cauză de inadmisibilitate, întemeiată pe lipsa interesului de a exercita acțiunea

- 36 Comisia menționează că reclamanții nu au interesul de a exercita acțiunea dat fiind că mențiunea în cauză nu ar fi fost dictată decât dintr-un interes teoretic pentru Regulamentul nr. 1924/2006. Acest lucru ar rezulta, pe de o parte, din faptul că reclamanții ar fi inițiat procedura administrativă referitoare la mențiunea în cauză invocând activitatea lor potențială de operatori din sectorul alimentar sau de potențiali reprezentanți ai acestor operatori și, pe de altă parte, din faptul că, la momentul când această procedură administrativă a fost făcută publică într-o revistă de specialitate, reclamanții ar fi susținut că se oferise posibilitatea de a solicita o autorizare prin Regulamentul nr. 1924/2006 în interesul întregii umanități. Potrivit Comisiei, chiar dacă este posibil ca orice particular să inițieze o procedură de autorizare a unei mențiuni în sensul articolului 14 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1924/2006, nu înseamnă că orice persoană are și interesul de a obține

anularea unui regulament prin care se respinge o cerere de includere a unei mențiuni în lista mențiunilor autorizate în conformitate cu această dispoziție. Interesul de a exercita acțiunea nu ar decurge în special din faptul că reclamantii au solicitat autorizarea de a utiliza mențiunea în cauză și că s-a pus capăt procedurii administrative prin adoptarea regulamentului atacat.

- 37 Reclamantii afirmă că au interesul de a exercita acțiunea dat fiind dreptul lor de a solicita autorizarea mențiunii în cauză, menționată la articolul 14 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1924/2006. Ei ar dispune de un interes juridic direct propriu care ar putea fi de asemenea utilizat în scopuri economice. Potrivit reclamantilor, ei nu au niciun alt motiv de a formula o acțiune în justiție pentru a obține anularea regulamentului atacat prin care li s-a respins cererea de autorizare după o examinare pe fond a acesteia de către Comisie. Problema dacă reclamantii sunt operatori din sectorul alimentar sau reprezintă astfel de operatori nu ar fi relevantă. În opinia reclamantilor, odată obținută autorizarea mențiunii lor de sănătate, vor putea deveni în orice moment astfel de operatori sau vor putea colabora cu ei pentru a exploata comercial această mențiune. Ei susțin că interesul lor rezultă din obținerea autorizării mențiunii în cauză, din utilizarea acesteia de către ei înșiși și din posibilitatea ca mențiunea să fie cu această ocazie utilizată de către alții.
- 38 Potrivit unei jurisprudențe constante, în raport cu obiectul acțiunii, interesul unui reclamant de a exercita acțiunea trebuie să existe la momentul introducerii acesteia, sub sancțiunea inadmisibilității. Acest obiect al litigiului trebuie, la fel ca și interesul de a exercita acțiunea, să existe în continuare, până la momentul pronunțării hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului, ceea ce presupune ca acțiunea să fie susceptibilă, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care a formulat-o (a se vedea Hotărârea Curții din 17 aprilie 2008, Flaherty și alții/Comisia, C-373/06 P, C-379/06 P și C-382/06 P, Rep., p. I-2649, punctul 25 și jurisprudența citată) și aceasta trebuie să justifice un interes născut și actual în anularea actului atacat (a se vedea Hotărârea Tribunalului din 19 iunie 2009, Socratec/Comisia, T-269/03, nepublicată în Repertoriu, punctul 36 și jurisprudența citată). Această cerință garantează astfel, la nivel procedural, ca instanța Uniunii să nu fie sesizată cu cereri de aviz sau cu probleme pur teoretice (Hotărârea Socratec/Comisia, citată anterior, punctul 38).
- 39 Din jurisprudență rezultă de asemenea că îi revine reclamantului obligația de a prezenta dovada interesului său de a exercita acțiunea, care constituie condiția esențială și primordială în orice acțiune în justiție (Ordonanța președintelui Camerei a doua a Curții din 31 iulie 1989, S./Comisia, 206/89 R, Rec., p. 2841, punctul 8, Hotărârea Tribunalului din 14 aprilie 2005, Sniace/Comisia, T-141/03, Rec., p. II-1197, punctul 31). În plus, dacă interesul pe care îl invocă un reclamant privește o situație juridică viitoare, acesta trebuie să demonstreze că atingerea adusă acestei situații se dovedește certă încă din momentul respectiv. În consecință, un reclamant nu poate invoca situații viitoare și incerte pentru a-și justifica interesul de a cere anularea actului atacat (Hotărârea Tribunalului din 17 septembrie 1992, NBV și NVB/Comisia, T-138/89, Rec., p. II-2181, punctul 33, și Hotărârea Sniace/Comisia, citată anterior, punctul 26).
- 40 Trebuie subliniat, după cum menționează reclamantii, că regulamentul atacat are o natură hibridă. Astfel, acest regulament are atât un caracter normativ în raport cu toți operatorii din sectorul alimentar, cât și un caracter decizional în raport cu solicitanții autorizării.
- 41 Pe de o parte, prin faptul că prevede ca mențiunea în cauză să nu fie inclusă în lista mențiunilor autorizate a Uniunii menționată la articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, regulamentul atacat urmărește să interzică tuturor operatorilor din sectorul alimentar să utilizeze această mențiune. Astfel, după cum reiese din articolul 1 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006, acesta se aplică mențiunilor formulate în comunicările cu caracter comercial. În plus, articolul 6 alineatul (2) din acest regulament privește operatorul din sectorul alimentar care, atunci când face o mențiune de sănătate, trebuie să justifice utilizarea acesteia. Mai mult, potrivit articolului 17 alineatul (5) din regulamentul amintit, mențiunile de sănătate care figurează în lista prevăzută la articolul 14 din același regulament pot fi, în principiu, utilizate de orice operator din sectorul alimentar.

- 42 Pe de altă parte, trebuie arătat că, în prezentul litigiu, tocmai procedura de autorizare referitoare la o mențiune de reducere a riscului de îmbolnăvire, menționată la articolul 14 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1924/2006, face obiectul discuției. Decizia definitivă asupra cererii de autorizare formulate de reclamantii în temeiul articolului 15 din acest regulament a fost adoptată de Comisie prin regulamentul atacat, potrivit articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1924/2006, astfel cum rezultă din articolul 1 și din anexa la regulamentul atacat. Prin acesta din urmă, care constituie punctul final al procedurii de autorizare menționate la articolele 14-17 din Regulamentul nr. 1924/2006, această cerere a fost, așadar, respinsă, fapt confirmat prin scrisoarea Comisiei din 28 noiembrie 2011 adresată reclamantilor.
- 43 Acest lucru rezultă și din considerentele (5), (6) și (9) ale regulamentului atacat, care fac referire în mod expres la cererea reclamantilor. Considerentul (5) al regulamentului menționat indică în această privință că EFSA a fost invitată, ca urmare a acestei cereri, să dea un aviz asupra unei mențiuni de sănătate legate de efectele apei și de reducerea riscului de apariție a deshidratării și de scădere concomitentă a performanței. Acest considerent conține și textul mențiunii în cauză. Considerentul (6) al regulamentului atacat prezintă pe scurt procedura de autorizare referitoare la mențiunea în cauză. Potrivit considerentului (9) din regulamentul menționat, observațiile solicitanților și ale oricărei persoane, transmise Comisiei în conformitate cu articolul 16 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1924/2006, au fost luate în considerare în momentul stabilirii măsurilor prevăzute în regulamentul atacat.
- 44 Reiese din articolul 15 din Regulamentul nr. 1924/2006 că legiuitorul a urmărit să permită oricărei persoane fizice sau juridice să formuleze o cerere de autorizare și că nu a restrâns cercul solicitanților unei autorizări, fapt pe care de altfel Comisia l-a admis în mod expres în ședință. Astfel, normele de procedură de la articolele 15-17 și 19 din Regulamentul nr. 1924/2006 nu prevăd, contrar normelor de procedură de la articolul 18 din acest regulament, că un operator din sectorul alimentar poate solicita obținerea autorizării unei astfel de mențiuni. Ele fac doar referire, la modul general, la solicitanți. Pe de altă parte, trebuie constatat că Comisia nu a respins cererea reclamantilor din cauza faptului că aceștia nu aveau dreptul să solicite autorizarea mențiunii în cauză.
- 45 În aceste condiții, o persoană care a solicitat, cu respectarea normelor aplicabile în această privință, o cerere de autorizare a unei mențiuni de reducere a riscului de îmbolnăvire are în mod evident un interes să solicite anularea unei decizii de respingere a autorizării corespunzătoare. Anularea unei decizii a Comisiei prin care se refuză acordarea autorizației solicitate are astfel drept consecință, pentru toate persoanele ale căror cereri au fost respinse, faptul că eliberarea unei autorizații redevine posibilă după o nouă examinare pe care Comisia este obligată să o efectueze în legătură cu aceste cereri [a se vedea în acest sens Hotărârea Flaherty și alții/Comisia, punctul 38 de mai sus, punctele 32 și 33, și Hotărârea Tribunalului din 3 decembrie 2009, Iranian Tobacco/OAPI – AD Bulgartabac (TIR 20 FILTER CIGARETTES), T-245/08, nepublicată în Repertoriu, punctele 17-22].
- 46 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentul Comisiei potrivit căruia reclamantii au doar un interes teoretic în legătură cu Regulamentul nr. 1924/2006. Deși este adevărat că instanța Uniunii nu poate fi sesizată cu chestiuni pur teoretice, nu este mai puțin adevărat că situația în speță nu vizează asemenea chestiuni. Astfel, prezenta acțiune are legătură cu respingerea cererii individuale de autorizare formulate de reclamantii în conformitate cu procedura menționată la articolele 14-17 din Regulamentul nr. 1924/2006.
- 47 Rezultă că prima cauză de inadmisibilitate trebuie respinsă.

Cu privire la a doua cauză de inadmisibilitate, întemeiată pe lipsa calității procesuale active

- 48 Comisia arată că reclamantii nu au calitate procesuală activă, dat fiind că regulamentul atacat nu i-ar privi nici direct, nici individual.

– Cu privire la afectarea directă a reclamanților

- 49 Comisia susține că regulamentul atacat nu îi privește direct pe reclamanți deoarece calificarea mențiunii în regulamentul atacat nu ar viza în mod direct decât operatorii din sectorul alimentar în sensul Regulamentului nr. 1924/2006, cărora regulamentul atacat le-ar interzice utilizarea acestei mențiuni în cadrul activităților lor economice. Reclamanții nu ar fi susținut că exercitau ei înșiși o activitate de operator în sectorul alimentar la data introducerii acțiunii lor și nici nu ar fi indicat dacă, în ce mod, în ce context sau pentru ce produse ar fi utilizat ei înșiși, ca persoane vizate, mențiunea în cauză. Un interes pur intelectual pentru economia Regulamentului nr. 1924/2006 și pentru mențiunea în cauză nu ar fi suficient pentru admiterea unei afectări directe.
- 50 Potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf ale acestui articol, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.
- 51 În speță, regulamentul atacat nu a fost adresat reclamanților, care nu sunt, așadar, destinatari ai acestui act. Deși este adevărat că, prin scrisoarea din 28 noiembrie 2011, Comisia a informat reclamanții, în temeiul articolului 17 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1924/2006, cu privire la decizia definitivă asupra cererii de autorizare care figurează în regulamentul atacat, această informație nu permite totuși să se concluzioneze că regulamentul atacat a fost adresat reclamanților. Astfel, un regulament, care are o aplicabilitate generală și care este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru în temeiul articolului 288 al doilea paragraf TFUE, nu este adresat unui destinatar particular, ci este publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, conform articolului 297 alineatul (2) al doilea paragraf TFUE. Astfel, regulamentul atacat a fost publicat la 17 noiembrie 2011, în conformitate cu articolul 2, în Jurnalul Oficial.
- 52 În această situație, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, reclamanții nu puteau formula o acțiune în anulare împotriva regulamentului atacat decât cu condiția ca acesta să îi privească direct.
- 53 În ceea ce privește afectarea directă, potrivit unei jurisprudențe constante, această condiție impune, în primul rând, ca măsura contestată să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a particularului și, în al doilea rând, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor acestei măsuri care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare (Hotărârea Curții din 5 mai 1998, Dreyfus/Comisia, C-386/96 P, Rec., p. I-2309, punctul 43, Hotărârea Curții din 29 iunie 2004, Front national/Parlamentul European, C-486/01 P, Rec., p. I-6289, punctul 34, și Hotărârea Curții din 10 septembrie 2009, Comisia/Ente per le Ville vesuviane și Ente per le Ville vesuviane/Comisia, C-445/07 P și C-455/07 P, Rep., p. I-7993, punctul 45).
- 54 Trebuie, așadar, să se analizeze dacă regulamentul atacat produce în mod direct efecte asupra situației juridice a reclamanților.
- 55 În această privință, trebuie amintit că regulamentul atacat are o natură hibridă (a se vedea punctele 40-43 de mai sus).
- 56 Pe de o parte, dat fiind că legiuitorul a urmărit să permită oricărei persoane fizice sau juridice să formuleze o cerere de autorizare, conform articolului 15 din Regulamentul nr. 1924/2006, și că decizia definitivă de respingere referitoare la cererea de autorizare a reclamanților figurează în regulamentul atacat, care constituie punctul final al procedurii de autorizare menționate la articolele 14-17 din Regulamentul nr. 1924/2006, este necesar să se constate că regulamentul atacat produce în mod direct efecte asupra situației juridice a reclamanților. Pe de altă parte, trebuie subliniat că această decizie de respingere are un caracter pur automat și că ea decurge exclusiv din regulamentul atacat, fără aplicarea altor norme intermediare.

57 În consecință, regulamentul atacat îi afectează în mod direct pe reclamanți în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

– Cu privire la afectarea individuală a reclamanților

58 Comisia arată că regulamentul atacat nu îi privește individual pe reclamanți întrucât, fiind o reglementare care s-ar focaliza asupra normelor de fond, iar nu asupra persoanelor, regulamentul atacat ar interzice oricărei persoane să utilizeze mențiunea în cauză. În plus, simpla depunere a unei cereri de autorizare a utilizării unei mențiuni, precum și schimbul de corespondență avut eventual ulterior cu autoritățile sesizate nu poate fi suficient pentru a conferi solicitantului calitate procesuală activă.

59 În temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, prezenta acțiune în anulare este admisibilă numai dacă regulamentul atacat îi privește individual pe reclamanți sau dacă el constituie un act administrativ care nu presupune măsuri de executare.

60 Potrivit unei jurisprudențe constante, alte subiecte de drept decât destinatarii unei decizii nu pot pretinde că sunt vizate individual decât dacă acest act le aduce atingere în temeiul anumitor calități care le sunt specifice sau al unei situații de fapt care le caracterizează în raport cu orice altă persoană și, din acest motiv, le individualizează într-un mod analog ca în cazul destinatarului unui act (a se vedea Hotărârea Curții din 15 iulie 1963, Plaumann/Comisia, 25/62, Rec., p. 197, 223, și Hotărârea Flaherty și alții/Comisia, punctul 38 de mai sus, punctul 36 și jurisprudența citată).

61 Pentru aceleași motive ca și cele indicate la punctele 38-45 de mai sus în ceea ce privește interesul de a exercita acțiunea, este necesar să se constate că regulamentul atacat îi privește individual pe reclamanți. Astfel, atât timp cât reclamanții au formulat cereri individuale de autorizare a mențiunii în cauză, este suficient să se evidențieze că aceasta reprezintă o împrejurare care, potrivit jurisprudenței amintite la punctul 60 de mai sus, poate să îi caracterizeze în raport cu orice altă persoană și să îi individualizeze ca și în cazul destinatarilor unui act (a se vedea în acest sens Hotărârea Flaherty și alții/Comisia, punctul 38 de mai sus, punctul 41, și Hotărârea Curții din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia, C-463/10 P și C-475/10 P, Rep., p. I-9639, punctul 74).

62 Rezultă din cele ce precedă că argumentația Comisiei referitoare la afectarea individuală a reclamanților trebuie înlăturată.

63 Prin urmare, a doua cauză de inadmisibilitate și, în consecință, excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie trebuie respinse.

Cu privire la fond

64 În susținerea acțiunii formulate, reclamanta invocă nouă motive. Primele patru motive sunt întemeiate pe încălcarea dreptului Uniunii din cauza, în primul rând, a lipsei necesității de a desemna un factor de risc, în al doilea rând, a faptului că Comisia nu ar fi ținut cont de desemnarea efectivă a unui factor de risc, în al treilea rând, a faptului că regulamentul atacat ar fi disproporționat și, în al patrulea rând, a lipsei unui temei juridic suficient. Următoarele patru motive sunt întemeiate pe o încălcare a unor norme fundamentale de procedură din cauza adoptării de către Comisie a unui regulament în locul unei decizii (al cincilea motiv), din cauza unei nerespectări a repartizării competențelor (al șaselea motiv), din cauza lipsei unei decizii în termenul prevăzut (al șaptelea motiv) și din cauza neluării în mod complet în considerare a observațiilor reclamanților și ale terților interesați (al optulea motiv). În sfârșit, al nouălea motiv este întemeiat pe încălcarea obligației de motivare.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe o eroare de drept din cauza lipsei necesității de a desemna un factor de risc

- 65 Reclamanții invocă încălcarea de către Comisie a dreptului Uniunii prin faptul că aceasta ar fi considerat imperativă desemnarea, în cererea de autorizare, a unui factor de risc, deși o astfel de cerință nu ar rezulta din Regulamentul nr. 1924/2006.
- 66 Din considerentul (6) al regulamentului atacat rezultă că Comisia a refuzat să autorizeze mențiunea în cauză pentru motivul că nu îndeplinea cerințele prevăzute de Regulamentul nr. 1924/2006 întrucât nu s-a făcut dovada diminuării unui factor de risc al apariției unei boli. În consecință, potrivit Comisiei, autorizarea mențiunii în cauză impunea desemnarea de către solicitant a unui factor de risc al apariției unei boli. Comisia consideră că o astfel de desemnare ar fi putut fi făcută fie în textul propus al mențiunii în cauză, fie în documentele care însoțesc cererea de autorizare.
- 67 Trebuie, așadar, să se analizeze dacă, la momentul formulării cererii de autorizare a mențiunii în cauză, reclamanții trebuiau să desemneze, în textul propus pentru această mențiune sau în documentele care însoțesc cererea de autorizare, un factor de risc al apariției unei boli.
- 68 Potrivit articolului 14 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1924/2006, se pot formula mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire în cazul în care acestea au fost autorizate, în conformitate cu procedura prevăzută la articolele 15-17 și 19 din acest regulament, pentru a fi incluse pe o listă a Uniunii cu astfel de mențiuni permise, însoțite de toate condițiile necesare pentru utilizarea acestor mențiuni. Articolul 15 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1924/2006 cuprinde elementele pe care solicitantul trebuie să le includă în cererea sa.
- 69 Deși este adevărat, astfel cum susțin reclamanții, că modul de redactare al articolului 14 alineatul (1) litera (a) și cel al articolului 15 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1924/2006 nu menționează expresia „factorul de risc”, nu este mai puțin adevărat că noțiunea de mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire este definită la articolul 2 alineatul (2) punctul (6) din acest regulament. Potrivit acestei definiții, noțiunea amintită cuprinde orice mențiune de sănătate care afirmă, sugerează sau implică faptul că un factor de risc în dezvoltarea unei boli umane este redus semnificativ prin consumul unei categorii de produse alimentare, al unui produs alimentar sau al unuia dintre constituenții acestuia.
- 70 În această privință, reclamanții invocă faptul că noțiunea „mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire”, în sensul articolului 2 alineatul (2) punctul 6 din Regulamentul nr. 1924/2006, trebuie interpretată în sens larg și acoperă orice reducere a unui risc de îmbolnăvire care ar fi sugerat sau implicat, deoarece legiuitorul nu ar fi făcut o distincție între această noțiune și cea de „risc de îmbolnăvire”, în sensul articolului 14 alineatul (1) litera (a) din acest regulament, astfel cum ar reieși de asemenea dintr-un comunicat de presă al Comisiei și din Hotărârea Curții din 18 iulie 2013, Green Swan (C-299/12, punctul 25). În plus, reclamanții subliniază că, potrivit normelor generale de interpretare lingvistică și de utilizare în practică, nu există o diferență majoră între un risc și un factor de risc.
- 71 Acest argument trebuie respins. Astfel, desigur, instanța Uniunii a statuat deja că un anumit element al noțiunii de mențiune de sănătate, în sensul articolului 2 alineatul (2) punctul 5 din Regulamentul nr. 1924/2006, mai precis termenul „relație” care trebuie să existe între un produs alimentar sau unul dintre constituenții săi, pe de o parte, și sănătate, pe de altă parte, trebuie interpretat în sens larg (Hotărârea Curții din 6 septembrie 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, punctul 34). Cu toate acestea, trebuie subliniat că, presupunând chiar că legiuitorul a avut în vedere o interpretare largă a noțiunii de mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire, în sensul articolului 2 alineatul (2) punctul 6 din Regulamentul nr. 1924/2006, acest lucru nu ar permite să nu se țină cont de elementul său „factor de risc”. În plus, dat fiind că a avut în vedere orice reducere a unui risc de îmbolnăvire fără a se întemeia pe necesitatea existenței unui factor de risc, nu i-ar fi fost necesar să definească această noțiune care

menționează în mod expres cerința unui factor de risc în dezvoltarea unei boli. Pe de altă parte, întrucât reclamanții fac referire, în acest context, la un comunicat de presă al Comisiei, trebuie subliniat că un astfel de comunicat nu are nicio valoare juridică în cadrul analizei din prezenta cauză.

- 72 În ceea ce privește argumentul referitor la Hotărârea Green Swan, punctul 70 de mai sus, trebuie arătat că, în acea parte a hotărârii la care fac trimitere reclamanții, Curtea a interpretat articolul 2 alineatul (2) punctul 6 din Regulamentul nr. 1924/2006 în sensul că, pentru a fi calificată drept „mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire” potrivit acestei dispoziții, o mențiune de sănătate nu trebuie în mod obligatoriu să indice explicit faptul că consumul unei categorii de produse alimentare, al unui produs alimentar sau al unuia dintre constituenții acestuia reduce „semnificativ” un factor de risc în dezvoltarea unei boli umane. Or, întrucât acest aspect nu este relevant în speță, argumentul reclamanților trebuie respins.
- 73 Autorizarea unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire, în sensul articolului 2 alineatul (2) punctul 6 din Regulamentul nr. 1924/2006, impune, așadar, în primul rând, pe lângă desemnarea unei boli, desemnarea unui factor de risc în dezvoltarea acestei boli și, în al doilea rând, constatarea că acest factor este redus semnificativ prin consumul unei anumite categorii de produse alimentare, al unui produs alimentar sau al unuia dintre constituenții acestuia.
- 74 În consecință, pentru ca cererea de autorizare a mențiunii în cauză să fi putut fi examinată de Comisie, era necesar ca reclamanții să desemneze, pe lângă o boală, și factorul de risc în dezvoltarea acestei boli.
- 75 Deși era suficient ca o astfel de desemnare să rezulte, cel puțin implicit, din textul propus al acestei mențiuni sau din documentele care însoțeau cererea de autorizare, totuși reclamanții trebuiau să desemneze o boală și factorul de risc concret în dezvoltarea acesteia care ar fi fost, în opinia lor, redus semnificativ. Astfel, legiuitorul a recunoscut la articolul 14 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1924/2006 că o boală are factori de risc multipli. Potrivit acestei dispoziții, etichetarea sau, în cazul în care nu există etichetare, prezentarea sau publicitatea sunt însoțite de o mențiune care indică faptul că boala la care se referă mențiunea are factori de risc multipli și că modificarea unuia dintre acești factori de risc poate sau nu poate să aibă un efect benefic. În consecință, fără desemnarea de către reclamanți a unei boli și a factorului de risc concret, Comisia nu era în măsură să aprecieze ce factor de risc în dezvoltarea cărei boli era redus semnificativ prin consumul regulat de cantități însemnate de apă.
- 76 Pe de altă parte, trebuie arătat, astfel cum susține Comisia, că o astfel de interpretare a noțiunii de mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire asigură respectarea principiului menționat la articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006 și la articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 martie 2000 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la etichetarea și la prezentarea produselor alimentare, precum și la publicitatea acestora (JO L 109, p. 29, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 9), potrivit căruia etichetarea și modalitățile în conformitate cu care se realizează aceasta nu trebuie să atribuie unui produs alimentar proprietăți preventive.
- 77 Argumentul reclamanților potrivit căruia Comisia a apreciat în mod eronat drept imperativă desemnarea unui factor de risc în dezvoltarea unei boli trebuie, așadar, respins.
- 78 Această concluzie nu este repusă în discuție de celelalte argumente formulate de reclamanți.
- 79 În primul rând, reclamanții susțin că nu era posibil să li se respingă cererea de autorizare pentru motivul că nu îndeplinea cerințele prevăzute de Regulamentul nr. 1924/2006, deoarece, potrivit dispozițiilor coroborate ale articolului 17 alineatul (1), ale articolului 16 alineatul (3) și ale articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, ar fi revenit Comisiei sarcina să verifice, pe baza dosarului cererii și a avizului EFSA, dacă mențiunea în cauză se întemeia pe dovezi științifice și dacă textul mențiunii în cauză îndeplinea criteriile enunțate în acest regulament. Cu toate acestea, Comisia

- și EFSA s-ar fi abținut să examineze dovezile științifice prezentate de reclamanți în cursul procedurii de autorizare. În plus, contrar celor prevăzute la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, Comisia nu și-ar fi întemeiat decizia nici pe dispozițiile aplicabile ale legislației Uniunii, nici pe alți factori legitimi și pertinenti.
- 80 În această privință, este suficient să se arate că, pentru a putea analiza, pe baza dosarului cererii și a avizului EFSA, dovezile științifice prezentate de reclamanți și, ulterior, pentru a putea adopta o decizie definitivă cu privire la această cerere, ținând cont de toate dispozițiile aplicabile ale legislației Uniunii, precum și de alți factori legitimi și pertinenti pentru problema supusă examinării, Comisia trebuia să aibă la dispoziție o cerere de autorizare a unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire, în sensul articolului 2 alineatul (2) punctul 6 și al articolului 14 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1924/2006. Or, după cum s-a constatat deja (a se vedea punctul 75 de mai sus), o astfel de cerere impunea desemnarea de către reclamanți, pe lângă boala în cauză, a factorului de risc concret în dezvoltarea acesteia care ar fi fost, în opinia lor, redus semnificativ.
- 81 În condițiile în care reclamanții afirmă în această privință, invocând faptul că mențiunea în cauză nu este înșelătoare, că există un consens științific în legătură cu această mențiune, astfel încât o dovadă științifică nu ar fi fost necesară, și că, pentru a proteja consumatorii, Comisia nu ar fi trebuit să adopte restricția prevăzută în regulamentul atacat, trebuie amintit că Comisia nu a refuzat să autorizeze mențiunea în cauză în temeiul lipsei unei dovezi științifice referitoare la raportul dintre deshidratare și scăderea concomitentă a performanțelor. Autorizarea a fost refuzată deoarece nu s-a demonstrat existența unei reduceri a factorului de risc în dezvoltarea unei boli, necesară potrivit sistemului instituit de Regulamentul nr. 1924/2006. În plus, astfel cum reiese din articolul 13 din Regulamentul nr. 1924/2006, sistemul instituit prin acest regulament permite autorizarea unor mențiuni de sănătate, altele decât cele care se referă la reducerea riscului de îmbolnăvire, care nu impun desemnarea unui factor de risc. Acesta nu este însă cazul în ceea ce privește cererea în discuție. Argumentul reclamanților nu poate fi, așadar, primit.
- 82 În al doilea rând, reclamanții susțin că punctul 2.2.3 din Directivele privind utilizarea mențiunilor referitoare la nutriție și la sănătate, adoptate de Comisia Codex alimentarius a Organizației Națiunilor Unite pentru alimentație și agricultură (FAO) și a Organizației Mondiale a Sănătății (OMS) în anul 1997, cu revizuirile din anul 2004 și modificate cel mai recent în anul 2008 (CAC/GL 23-1997), conțin două exemple de mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire care nu indică în mod expres factorul de risc specific.
- 83 În această privință, pe de o parte, este necesar să se constate că, desigur, reiese din considerentul (7) al Regulamentului nr. 1924/2006, că legiuitorul a luat în mod adecvat în considerare definițiile și condițiile care figurează în aceste directive. Totuși, pentru a defini noțiunea de mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire, legiuitorul nu a făcut referire doar la definiția care se regăsește în directivele amintite, ci a inclus o definiție proprie la articolul 2 alineatul (2) punctul 6 din acest regulament. Pe de altă parte, trebuie arătat că punctul 2.2.3 din aceste directive menționează existența unui factor de risc atunci când definește mențiunea privind reducerea riscului de îmbolnăvire. Astfel, potrivit acestei definiții, reducerea riscului înseamnă modificarea semnificativă a unuia sau a mai mulți factori de risc importanți în dezvoltarea unei boli sau a unei stări specifice. Definiția menționată indică faptul că bolile au factori de risc multipli și că modificarea unuia dintre acești factori poate să aibă sau să nu aibă un efect benefic. În consecință, argumentul reclamanților trebuie respins.
- 84 În al treilea rând, trebuie respins argumentul reclamanților potrivit căruia, în Regulamentul (CE) nr. 1024/2009 din 29 octombrie 2009 privind autorizarea și refuzul autorizării anumitor mențiuni de sănătate asociate alimentelor și care se referă la reducerea riscului de îmbolnăvire și la dezvoltarea și sănătatea copiilor (JO L 283, p. 22), Comisia a autorizat o mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire referitoare la efectele gumei de mestecat/pastilelor care conțin xilitol asupra riscului de apariție a cariilor dentare, fără a considera necesară desemnarea unui factor de risc. Astfel, mențiunea autorizată de Comisie prin Regulamentul nr. 1024/2009 indică în mod clar că placa dentară constituia

factorul de risc avut în vedere. În plus, noțiunea de mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire, în sensul articolului 2 alineatul (2) punctul 6 din Regulamentul nr. 1924/2006, întrucât are un caracter juridic și trebuie interpretată pe baza unor elemente obiective, nu poate depinde de o apreciere subiectivă a Comisiei și trebuie determinată independent de orice practică anterioară a acestei instituții (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 20 mai 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, Rep., p. I-4561, punctul 21, și Hotărârea Tribunalului din 27 septembrie 2012, Wam Industriale/Comisia, T-303/10, punctul 82). În plus, trebuie amintit că principiul egalității de tratament nu poate fi invocat pentru a justifica reiterarea unei interpretări incorecte a unui act (Hotărârea Curții din 24 martie 1993, CIRFS și alții/Comisia, C-313/90, Rec., p. I-1125, punctul 45).

85 Prin urmare, primul motiv trebuie respins.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea dreptului din cauza faptului că Comisia nu ar fi ținut cont de desemnarea efectivă a unui factor de risc

86 Reclamanții susțin că Comisia a încălcat dreptul Uniunii prin faptul că nu ar fi ținut cont de desemnarea efectivă a unui factor de risc în textul propus al mențiunii în cauză. Astfel, în scrisoarea lor din 28 noiembrie 2008, reclamanții ar fi făcut deja trimitere la conținutul de apă din țesuturi și, urmând îndrumarea dată de Bundesamt în scrisoarea din 18 decembrie 2008, ei ar fi evocat, în scrisoarea lor din 10 februarie 2009, pierderea de apă din țesuturi drept factor de risc. În plus, factorul de risc „deshidratare” ar figura deja în textul propus al mențiunii în cauză în contextul bolii „scăderea performanței”. În orice caz, EFSA și Comisia ar fi putut, în cadrul puterii lor de apreciere, să modifice textul propunerii mențiunii în cauză sau să interpreteze în sens larg această propunere.

87 În primul rând, în ceea ce privește argumentul reclamanților potrivit căruia Comisia nu a ținut cont de faptul că au evocat pierderea de apă din țesuturi drept factor de risc, trebuie arătat că EFSA și Comisia au luat în considerare această desemnare. Astfel, pe de o parte, în avizul științific din 28 ianuarie 2011, EFSA a concluzionat că factorii de risc propuși de reclamanți, și anume pierderea de apă din țesuturi sau conținutul redus de apă în țesuturi, erau măsuri ale deshidratării și, prin urmare, măsuri ale bolii „deshidratare” vizate de reclamanți. Pe de altă parte, potrivit considerentului (6) al regulamentului atacat, ca urmare a unei cereri de clarificare, reclamanții au prezentat pierderea de apă din țesuturi sau conținutul redus de apă în țesuturi drept factori ai riscului de deshidratare. Pe baza avizului științific al EFSA, Comisia a concluzionat ulterior că reducerea unui factor de risc în dezvoltarea unei boli nu fusese demonstrată.

88 În această privință, trebuie arătat, astfel cum susține Comisia și cum rezultă de asemenea din avizul științific al EFSA din 28 ianuarie 2011, că pierderea de apă din țesuturi nu constituie un factor de risc pentru boala „deshidratare”, ci descrie mai curând starea de deshidratare și existența acestei stări în funcție de pierderea de apă constatată. Comisia putea, așadar, în considerentul (6) al regulamentului atacat, să concluzioneze în mod întemeiat, pe baza avizului științific al EFSA, că reducerea unui factor de risc în dezvoltarea unei boli nu fusese demonstrată, deoarece pierderea de apă din țesuturi constituie o măsură a deshidratării și, prin urmare, o măsură a bolii „deshidratare”.

89 În acest context, referitor la argumentul reclamanților potrivit căruia EFSA și Comisia au luat în mod greșit în considerare „deshidratarea” drept boală și nu au luat în considerare „deshidratarea și scăderea concomitentă a performanței” drept boală, astfel cum este indicat în scrisoarea lor din 28 noiembrie 2008, trebuie subliniat, la fel cum a procedat și Comisia, că o scădere concomitentă a performanței nu constituie, în sine, o boală, ci consecința sau simptomul unei boli. Pe de altă parte, în scrisoarea lor din 28 noiembrie 2008, reclamanții au recunoscut că o scădere a performanței constituia un simptom concomitent clasic al deshidratării și o consecință a acesteia din urmă. De asemenea, în scrisoarea lor din 25 octombrie 2010, reclamanții au considerat că deshidratarea constituia o stare patologică însoțită de o scădere a performanței și că consumul regulat de cantități însemnate de apă reducea riscul survenirii unei deshidratări, fără a menționa scăderea concomitentă a performanței.

- 90 În ceea ce privește argumentul reclamanților potrivit căruia au desemnat pierderea de apă din țesuturi drept factor de risc la îndrumarea Bundesamt, este necesar să se constate că acesta din urmă a indicat doar, în scrisoarea sa din 18 decembrie 2008, că era posibil ca reclamanții să ia în considerare, în vederea desemnării unui factor de risc, pierderea de apă din țesuturi. Bundesamt nu a indicat, așadar, niciunul pierderea de apă din țesuturi drept factor de risc al bolii „deshidratare”.
- 91 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentul reclamanților potrivit căruia Comisia în mod eronat nu a ținut cont de factorul de risc „deshidratare” pentru boala „scăderea performanței”, care ar figura în mod expres în textul propus al mențiunii în cauză, este suficient să se constate că reclamanții, la solicitarea Bundesamt din scrisoarea sa din 10 noiembrie 2008, au indicat în mod expres în scrisoarea lor din 28 noiembrie 2008 că ei se refereau la boala „deshidratare și scăderea concomitentă a performanței”. Pe lângă faptul că scăderea performanței nu poate fi considerată o boală (a se vedea punctul 89 de mai sus), EFSA și Comisia nu puteau, în consecință, să considere deshidratarea drept un factor de risc în sensul articolului 2 alineatul (2) punctul 6 și al articolului 14 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1924/2006.
- 92 În al treilea rând, în ceea ce privește argumentul reclamanților potrivit căruia EFSA și Comisia ar fi trebuit ca, în temeiul puterii lor de apreciere, să reformuleze textul propunerii mențiunii în cauză, să interpreteze acest text în sens larg sau să condiționeze utilizarea mențiunii în cauză de indicarea altor factori, s-a constatat deja (a se vedea punctul 75 de mai sus) că solicitantul este obligat să desemneze, cel puțin implicit, o boală și un factor de risc concret în dezvoltarea acesteia care ar fi, în opinia sa, redus semnificativ. În lipsa unei astfel de desemnări, independent de textul concret al mențiunii în cauză, nici EFSA, nici Comisia nu erau în măsură să aprecieze care factor de risc în dezvoltarea cărei boli ar fi redus semnificativ prin consumul unui anumit produs alimentar sau al unuia dintre constituenții săi. Pe de altă parte, astfel cum reiese din dosar, Bundesamt, EFSA și Comisia au atras în mai multe rânduri atenția reclamanților asupra cerinței de a desemna un factor de risc în dezvoltarea unei boli (a se vedea punctele 9, 10, 14 și 15 de mai sus).
- 93 În al patrulea rând, întrucât reclamanții menționează, în memoriul în replică, aportul insuficient de apă drept factor de risc, este suficient să se constate că rezultă dintr-o considerație a reclamanților din același memoriu că acest aport insuficient constituie, în opinia lor, un factor de risc suplimentar care nu era vizat în cererea de autorizare a mențiunii în cauză.
- 94 Prin urmare, cel de al doilea motiv trebuie respins.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității

- 95 Reclamanții susțin că, prin adoptarea regulamentului atacat, Comisia a încălcat principiul proporționalității. În opinia reclamanților, respingerea cererii de autorizare a mențiunii în cauză nu era nici adecvată, nici necesară pentru atingerea obiectivului urmărit de Regulamentul nr. 1924/2006, și anume garantarea utilizării unor mențiuni de sănătate suficient de susținute pe plan științific. În realitate, Comisia ar fi putut modifica textul propus al mențiunii în cauză cu respectarea conținutului său esențial. Astfel, Comisia ar fi putut deduce cu claritate din textul respectiv factorul de risc pe care îl solicitase. Mai precis, respingerea nu ar fi adecvată în măsura în care Regulamentul nr. 1924/2006 nu ar avea ca obiect interdicția de a comunica prin utilizarea mențiunilor de sănătate întemeiate în mod suficient pe un punct de vedere științific. În plus, respingerea nu ar fi fost necesară deoarece relația descrisă în susținerea cererii de autorizare ar avea în mod incontestabil un temei științific suficient. În plus, respingerea ar fi disproporționată întrucât ar împiedica consumatorii să afle o informație incontestabilă pe fond. Potrivit reclamanților, regulamentul atacat privește și atingerea adusă libertăților conferite prin articolele 6 și 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Pe de altă parte, Comisia ar fi încălcat principiul egalității de tratament prin faptul că în trecut ar fi autorizat mențiuni comparabile referitoare la reducerea riscului de îmbolnăvire fără desemnarea niciunui factor de risc.

- 96 În primul rând, în ceea ce privește argumentul reclamanților potrivit căruia Comisia ar fi încălcat principiul proporționalității prin adoptarea regulamentului atacat, trebuie arătat că Comisia a refuzat autorizarea mențiunii respective din cauza nerespectării unei cerințe obligatorii a procedurii de autorizare prevăzute de Regulamentul nr. 1924/2006. Astfel, potrivit considerentului (6) al regulamentului atacat, Comisia nu a autorizat mențiunea în cauză deoarece reclamanții nu demonstraseră diminuarea unui factor de risc în apariția unei boli, factorii de risc propuși de aceștia fiind măsuri ale bolii. Astfel cum s-a constatat deja (a se vedea punctul 75 de mai sus), o cerere de autorizare a unei asemenea mențiuni impune ca, pe lângă boala în cauză, să se desemneze și un factor de risc concret în apariția acesteia, care ar fi, în opinia reclamanților, redus semnificativ. În plus, din analiza celui de al doilea motiv rezultă că reclamanții nu au desemnat un asemenea factor de risc. Într-un astfel de caz, Comisia nu era deci în măsură să aprecieze ce factor de risc în dezvoltarea bolii în cauză ar fi redus semnificativ prin consumul regulat de cantități însemnate de apă. Contrar celor susținute de reclamanți, refuzul autorizării mențiunii în cauză nu avea, așadar, legătură cu modul concret de formulare a textului propus pentru mențiunea în cauză. În lipsa unei desemnări a unui factor de risc de către reclamanți, o eventuală modificare a acestui text nu ar fi putut în orice caz să conducă la autorizarea solicitată. În consecință, trebuie respins argumentul reclamanților potrivit căruia Comisia a încălcat principiul proporționalității prin adoptarea regulamentului atacat.
- 97 Această concluzie nu este repusă în discuție prin afirmația reclamanților că, potrivit Hotărârii Curții din 15 iulie 2004, Douwe Egberts (C-239/02, Rec., p. I-7007), o interdicție absolută a publicității ar exceda ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul protejării consumatorilor împotriva înșelătoriilor. Astfel, cazul în speță nu privește doar o interdicție absolută a mențiunii în cauză, ci respectarea cerințelor procedurii de autorizare prevăzute la articolele 14-17 din Regulamentul nr. 1924/2006.
- 98 Pe de altă parte, întrucât reclamanții susțin că respingerea cererii lor ar fi disproporționată deoarece ar împiedica consumatorii să afle o informație incontestabilă pe fond, trebuie amintit că Regulamentul nr. 1924/2006 mai prevede, conform articolului 13, autorizarea altor mențiuni de sănătate decât cele care se referă la reducerea riscului de îmbolnăvire, care nu impun desemnarea unui factor de risc și prin care se poate atrage atenția asupra efectului pozitiv al consumului suficient de apă asupra corpului uman și asupra funcțiilor sale.
- 99 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentul reclamanților potrivit căruia regulamentul atacat aduce atingere libertăților conferite prin articolele 6 și 16 din Carta drepturilor fundamentale, care privesc dreptul la libertate și la siguranță, precum și libertatea de a desfășura o activitate comercială, trebuie arătat că reclamanții se limitează în cadrul prezentului motiv să enumere în mod abstract încălcarea respectivelor dispoziții. Or, o încălcare a articolelor 6 și 16 din Carta drepturilor fundamentale constituie un motiv propriu și independent de prezentul motiv, care este întemeiat pe o încălcare a principiului proporționalității. În temeiul articolului 21 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, aplicabil procedurii în fața Tribunalului în conformitate cu articolul 53 primul paragraf din același statut, și în temeiul articolului 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură, cererea introductivă trebuie să cuprindă, printre altele, o expunere sumară a motivelor invocate. De aceea, cererea introductivă trebuie să precizeze în ce constă motivul pe care se întemeiază acțiunea, astfel încât simpla sa enunțare abstractă nu îndeplinește cerințele din Statutul Curții și din Regulamentul de procedură (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 14 februarie 2008, Provincia di Imperia/Comisia, T-351/05, Rep., p. II-241, punctul 87 și jurisprudența citată). În consecință, argumentul reclamanților referitor la o încălcare a articolelor 6 și 16 din Carta drepturilor fundamentale trebuie înlăturat ca inadmisibil.
- 100 În al treilea rând, este necesar să se respingă argumentul reclamanților potrivit căruia Comisia ar fi încălcat principiile proporționalității și egalității de tratament prin faptul că în trecut ar fi autorizat mențiuni de sănătate fără desemnarea niciunui factor de risc. Astfel, este suficient să se arate, pe de o parte, că reclamanții fac referire la mențiuni de sănătate diferite de cele care se referă la reducerea riscului de îmbolnăvire, autorizate de Comisie în temeiul articolului 13 din Regulamentul

nr. 1924/2006. Or, s-a constatat deja (a se vedea punctele 81 și 98 de mai sus) că autorizarea acestor mențiuni nu impune desemnarea unui factor de risc. Pe de altă parte, ei fac trimitere la autorizarea, în Regulamentul nr. 1024/2009, a unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire în legătură cu efectele gumei de mestecat/pastilelor care conțin xilitol asupra riscului de apariție a cariilor dentare. Acest argument a fost deja respins în cadrul primului motiv (a se vedea punctul 84 de mai sus).

101 În consecință, al treilea motiv trebuie respins.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe lipsa unui temei juridic suficient

102 Reclamanții susțin că regulamentul atacat trebuie anulat deoarece nu s-ar întemeia pe un temei juridic suficient. Acest regulament s-ar întemeia pe articolul 17 alineatul (1) coroborat cu articolul 14 alineatul (1) litera (a) și cu articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006. În opinia reclamanților, aceste dispoziții sunt contrare dreptului Uniunii prin faptul că ar încălca principiul proporționalității menționat la articolul 5 alineatul (4) TUE. Prin prezentul motiv, reclamanții invocă, așadar, o excepție de nelegalitate împotriva articolului 17 alineatul (1) coroborat cu articolul 14 alineatul (1) litera (a) și cu articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006.

103 Trebuie amintit că principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor Uniunii să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea dintre mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea Hotărârea Curții din 9 martie 2006, Zuid-Hollandse Milieufederatie și Natuur en Milieu, C-174/05, Rec., p. I-2443, punctul 28 și jurisprudența citată).

104 În ceea ce privește controlul jurisdicțional al condițiilor menționate la punctul anterior, trebuie amintit că Regulamentul nr. 1924/2006 are ca temei juridic articolul 95 CE, potrivit căruia legiuitorul adoptă măsurile privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre care au ca obiect instituirea și funcționarea pieței comune. Potrivit alineatului (3) al acestui articol, legiuitorul trebuie, în special în domeniul sănătății și al protecției consumatorilor, să pornească de la premisa asigurării unui nivel ridicat de protecție, ținând seama în special de orice evoluție nouă, întemeiată pe fapte științifice. În acest cadru, pentru a putea urmări în mod eficient obiectivul care îi este atribuit, trebuie să i se recunoască legiuitorului Uniunii o putere largă de apreciere într-un domeniu precum cel din speță, care implică luarea de către acesta a unor decizii de natură politică, economică și socială și în care trebuie să efectueze aprecieri complexe. Simplul caracter vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în acest domeniu, în raport cu obiectivul pe care instituțiile competente îl urmăresc, poate afecta legalitatea unei asemenea măsuri [a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, Rec., p. I-11453, punctul 123, Hotărârea Curții din 14 decembrie 2004, Swedish Match, C-210/03, Rec., p. I-11893, punctul 48, Hotărârea Curții din 6 decembrie 2005, ABNA și alții, C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctul 69, Hotărârea Curții din 12 decembrie 2006, Germania/Parlamentul European și Consiliul, C-380/03, Rec., p. I-11573, punctul 145, și Hotărârea Tribunalului din 9 septembrie 2011, Dow AgroSciences și alții/Comisia, T-475/07, Rep., p. II-5937, punctul 150].

105 În ceea ce privește obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 1924/2006, trebuie amintit că din articolul 1 alineatul (1) și din considerentele (1) și (36) ale acestui regulament rezultă că obiectivul regulamentului menționat este de a asigura buna funcționare a pieței interne în ceea ce privește mențiunile nutriționale și de sănătate, asigurând în același timp consumatorilor un nivel ridicat de protecție. Astfel cum reiese din considerentele (1) și (18) ale Regulamentului nr. 1924/2006, protecția sănătății figurează printre principalele scopuri ale acestui regulament (Hotărârea Deutsches Weintor, punctul 71 de mai sus, punctul 45). Considerentul (1) al regulamentului menționat precizează în

această privință că produsele introduse pe piață, inclusiv produsele importate, ar trebui să prezinte siguranță și să fie etichetate corespunzător. Potrivit considerentului (9) al regulamentului citat, principiile stabilite în acesta din urmă ar trebui să asigure un nivel ridicat de protecție consumatorului, pentru a-i oferi consumatorului informațiile necesare pentru a face alegeri în cunoștință de cauză și pentru a crea condiții egale de concurență pentru industria alimentară. În această privință, considerentul (23) al Regulamentului nr. 1924/2006 enunță că utilizarea mențiunilor de sănătate nu ar trebui să fie autorizată în Uniune decât după o evaluare științifică la cele mai înalte standarde posibile și că, pentru a asigura o evaluare științifică armonizată a acestor mențiuni, EFSA ar trebui să efectueze astfel de evaluări.

- 106 În primul rând, reclamantii susțin că procedura de autorizare a unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire, prevăzută la articolul 10 alineatul (1), la articolul 14 alineatul (1) litera (a) și la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, nu este de natură să permită atingerea obiectivului de armonizare a utilizării mențiunilor de sănătate asigurând totodată un nivel ridicat de protecție a consumatorilor. În opinia reclamantilor, procedura de evaluare științifică în cadrul EFSA este total netransparentă și are rezultate incoerente.
- 107 *Primo*, în susținerea acestei afirmații, reclamantii subliniază că mențiunile de tipul celei în discuție nu pot fi utilizate în comunicarea destinată consumatorilor, deși EFSA a recunoscut deja, într-un aviz științific distinct, că legăturile științifice care stau la baza mențiunii în discuție puteau fi considerate suficient de susținute pe plan științific. În plus, EFSA ar fi impus, în speță, desemnarea unui factor de risc, în condițiile în care desemnarea unui astfel de factor nu ar fi fost considerată necesară într-un alt caz, referitor la efectele gumei de mestecat/pastilelor care conțin xilitol asupra riscului de apariție a cariilor dentare, fapt care ar fi fost aprobat de Comisie.
- 108 În această privință, pe de o parte, trebuie arătat că aceste critici formulate de reclamantii vizează, în esență, modul în care procedura de autorizare în cauză a fost aplicată de EFSA. Or, asemenea elemente nu sunt în sine de natură să afecteze legalitatea acestei proceduri (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 12 iulie 2005, Alliance for Natural Health și alții, C-154/04 și C-155/04, Rec., p. I-6451, punctele 87 și 88). Pe de altă parte, trebuie să se constate că avizul științific luat în considerare de reclamantii privește în general valori dietetice de referință referitoare la apă și că nu vizează, așadar, efectele consumului regulat de cantități însemnate de apă asupra unui factor de risc în dezvoltarea unei boli. În ceea ce privește argumentul referitor la pretinsa incoerență în raport cu cauza privind efectele gumei de mestecat/pastilelor care conțin xilitol asupra riscului de apariție a cariilor dentare, acesta a fost deja respins (a se vedea punctul 84 de mai sus).
- 109 *Secundo*, în condițiile în care reclamantii invocă, fără a oferi precizări suplimentare, caracterul neadecvat al cadrului juridic care reglementează procedura de autorizare în cauză întrucât lipsesc unele dispoziții specifice referitoare la evaluarea științifică efectuată de EFSA, este suficient să se arate că în capitolul III din Regulamentul nr. 178/2002 este reglementată în detaliu metoda de lucru a EFSA. În plus, articolul 16 din Regulamentul nr. 1924/2006 conține dispoziții privind avizul EFSA, iar Comisia a stabilit, prin adoptarea Regulamentului nr. 353/2008, normele de punere în aplicare a articolului 15 din Regulamentul nr. 1924/2006, inclusiv norme privind pregătirea și depunerea unei cereri de autorizare a unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire. Prin urmare, acest argument trebuie respins.
- 110 În consecință, având în vedere argumentul reclamantilor, nu rezultă că procedura de autorizare a unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire, prevăzută la articolul 10 alineatul (1), la articolul 14 alineatul (1) litera (a) și la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, nu este de natură să permită atingerea obiectivelor acestui regulament.
- 111 În al doilea rând, reclamantii susțin că procedura de autorizare în cauză nu este necesară pentru a atinge obiectivele Regulamentului nr. 1924/2006. Această procedură ar prevedea o interdicție absolută a publicității, însoțită de posibilitatea de autorizare. Libertatea de promovare și de comunicare a

persoanelor interesate ar fi totuși mai puțin limitată menținând principiul interzicerii abuzului, prevăzut la articolul 2 din Directiva 2000/13, care ar fi prevalat până la adoptarea Regulamentului nr. 1924/2006. În opinia reclamantilor, legiuitorul ar fi putut face uz de articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2000/13, potrivit căruia interdicția publicității prin intermediul unei mențiuni legate de o boală ar putea fi limitată. Dispozițiile acestei directive, care ar permite exercitarea, de la caz la caz, la nivel național a unui control ulterior privind utilizarea unei mențiuni de sănătate, ar fi fost suficiente. În plus, motivul pentru care obiectivele Regulamentului nr. 1924/2006 ar putea fi mai bine atinse prin examinarea realizată de EFSA decât prin cea realizată de autoritățile naționale nu ar fi evident întrucât criteriul științific ar fi același.

- 112 În această privință, trebuie arătat că legiuitorul a motivat necesitatea Regulamentului nr. 1924/2006 și, mai precis, a procedurii de autorizare referitoare la mențiunile privind reducerea riscului de îmbolnăvire în raport cu obiectivele acestui regulament, prin considerentele enumerate în continuare. În considerentul (2) al Regulamentului nr. 1924/2006, legiuitorul a indicat că diferențele dintre dispozițiile de drept intern privind astfel de mențiuni, care pot împiedica libera circulație a produselor alimentare și pot crea condiții de concurență inegale, au un impact direct asupra funcționării pieței interne. Potrivit considerentului (10) al regulamentului menționat, utilizarea criteriilor, la nivel național, pentru a stabili dacă un produs poate face obiectul unor mențiuni poate împiedica schimburile în Uniune și trebuie, așadar, armonizată. Acest lucru este precizat în considerentul (14) al acestui regulament, potrivit căruia există o varietate mare de mențiuni folosite în prezent în anumite state membre pentru etichetarea și publicitatea produselor alimentare, referitoare la substanțe ale căror beneficii nu au fost demonstrate sau pentru care nu există în prezent un consens științific suficient. În această privință, considerentul (17) al Regulamentului nr. 1924/2006 prevede, pe de o parte, că justificarea științifică trebuie să fie aspectul principal care să fie luat în considerare atunci când se folosesc mențiuni nutriționale și de sănătate, iar, pe de altă parte, că operatorii din sectorul alimentar care folosesc mențiuni trebuie să le justifice. Potrivit acestui considerent, o mențiune ar trebui să fie justificată științific luând în considerare ansamblul datelor științifice disponibile și prin evaluarea dovezilor. În plus, considerentul (28) al Regulamentului nr. 1924/2006 prevede că, întrucât alimentația este doar unul dintre numeroșii factori care influențează apariția anumitor boli umane și întrucât alți factori pot de asemenea să influențeze apariția acestor boli, ar trebui să se aplice cerințe specifice de etichetare în cazul mențiunilor privind reducerea riscului de îmbolnăvire.
- 113 Având în vedere argumentele invocate de reclamant, nu rezultă că aceste considerații nu sunt de natură să justifice necesitatea dispozițiilor în cauză legate de procedura de autorizare referitoare la mențiunile privind reducerea riscului de îmbolnăvire în raport cu obiectivele Regulamentului nr. 1924/2006. Desigur, libertatea de promovare și de comunicare a persoanelor interesate ar fi poate mai puțin limitată dacă regimul prevăzut de Directiva 2000/13, care preva la până la adoptarea Regulamentului nr. 1924/2006, ar fi fost menținut. Totuși, având în vedere motivele care figurează în considerentele enumerate la punctul 112 de mai sus, nu rezultă că toate măsurile adoptate pe baza regimului prevăzut de Directiva 2000/13 în domeniul mențiunilor privind reducerea riscului de îmbolnăvire ar fi, raportat la obiectivele menționate la punctul 105 de mai sus, la fel de adecvate ca și dispozițiile în cauză ale Regulamentului nr. 1924/2006. Acest lucru se datorează în special faptului că, întrucât prin Regulamentul nr. 1924/2006 a fost introdus principiul interzicerii acestor mențiuni de sănătate, însoțit de posibilitatea de autorizare, trebuie să se efectueze controale prelabile ale acestora.
- 114 În ceea ce privește transferul examinării mențiunilor de sănătate în discuție de la autoritățile naționale la EFSA, precizarea din cuprinsul considerentului (23) al Regulamentului nr. 1924/2006 potrivit căreia, pentru a asigura o evaluare științifică armonizată, EFSA trebuie să efectueze o evaluare științifică a mențiunilor de sănătate în cauză, nu este eronată. Astfel, chiar dacă autoritățile naționale trebuie să aplice aceleași criterii în vederea evaluării acestor mențiuni, realizarea evaluărilor științifice de către o singură entitate constituie un element suplimentar care poate asigura armonizarea. În plus, după cum reiese din articolul 22 alineatele (2), (3) și (6) din Regulamentul nr. 178/2002, EFSA are în special

- misiunea de a furniza consultanța științifică ce servește drept bază științifică pentru elaborarea și adoptarea de măsuri ale Uniunii în domeniile care au un impact direct sau indirect asupra siguranței produselor alimentare și contribuie la asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane.
- 115 Argumentul reclamanților legat de lipsa necesității procedurii de autorizare a mențiunilor privind reducerea riscului de îmbolnăvire trebuie, așadar, respins.
- 116 În al treilea rând, reclamanții susțin că procedura de autorizare în cauză, prevăzută de Regulamentul nr. 1924/2006, nu este adecvată deoarece ar pune în sarcina celor interesați o procedură lungă, costisitoare și lipsită de transparență. Problema unei eventuale interpretări diferite date, sub regimul Directivei 2000/13, de autoritățile naționale competente, criteriului privind fundamentul științific suficient ar fi putut, în opinia lor, să fie abordată prin intermediul procedurii trimiterii preliminare la Curte.
- 117 În ceea ce privește afirmația potrivit căreia procedura de autorizare în cauză este lungă și lipsită de transparență, este suficient să se arate că această procedură prevede termene și este reglementată în detaliu la articolele 14-17 din Regulamentul nr. 1924/2006. În special, reiese din articolul 15 alineatul (2) din acest regulament că o cerere este trimisă autorității naționale competente a unui stat membru, care confirmă în scris primirea acestei cereri în termen de paisprezece zile de la primire și informează de îndată EFSA. În temeiul articolului 16 alineatul (1) din regulamentul menționat, EFSA dă avizul în termen de cinci luni de la data primirii unei cereri valabile și acest termen se prelungește cu până la două luni de la data primirii informațiilor cerute depuse de către solicitant. În sfârșit, conform articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, Comisia depune la Comitet, în termen de două luni de la primirea avizului EFSA, un proiect de decizie privind listele cu mențiuni de sănătate permise. Articolul 17 alineatul (3) din același regulament prevede că decizia privind cererea se adoptă în conformitate cu procedura de reglementare cu control.
- 118 În ceea ce privește argumentul reclamanților potrivit căruia procedura în cauză este costisitoare, trebuie constatat că nici EFSA, nici Comisia nu percep nicio retribuție pentru costurile procedurii. În plus, reclamanții nu au demonstrat că procedura în cauză este excesiv de costisitoare în raport cu obiectivele Regulamentului nr. 1924/2006.
- 119 Ținând seama de cele de mai sus, argumentul reclamanților referitor la o armonizare prin intermediul procedurii trimiterii preliminare la Curte nu poate fi primit.
- 120 În consecință, având în vedere argumentul reclamanților, nu rezultă că procedura de autorizare a unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire este inadecvată în raport cu obiectivele Regulamentului nr. 1924/2006.
- 121 Din considerațiile care precedă rezultă că articolul 10 alineatul (1), articolul 14 alineatul (1) litera (a) și articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006 nu sunt vădit inadecvate în sensul jurisprudenței menționate la punctul 104 de mai sus în raport cu obiectivele pe care instituțiile le urmăresc și că, în consecință, aceste dispoziții nu sunt nelegale din cauza unei încălcări a principiului proporționalității.
- 122 În condițiile în care reclamanții invocă, în memoriul în replică, fără alte precizări, o încălcare a articolului 14 alineatul (1), a articolului 15 alineatul (1) și a articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale, referitoare la dreptul la educație și la libertățile de alegere a ocupației și de a desfășura o activitate comercială, acest argument trebuie înlăturat ca inadmisibil. Astfel, pe de o parte, simpla enunțare abstractă a unei asemenea încălcări nu răspunde cerințelor prevăzute de Statutul Curții și de Regulamentul de procedură (a se vedea punctul 99 de mai sus). Pe de altă parte, conform articolului 48 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul de procedură, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se bazează pe elemente de fapt și de drept care au apărut în cursul procedurii, situație care în mod evident nu se regăsește în speță. În

plus, invocarea unei încălcări a dispozițiilor Cartei drepturilor fundamentale nu constituie o dezvoltare a unui motiv enunțat anterior, direct sau implicat, în cererea de sesizare a instanței. În orice caz, trebuie arătat că interzicerea unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire în urma finalizării procedurii prevăzute la articolele 14-17 din Regulamentul nr. 1924/2006 nu încalcă libertățile de alegere a ocupației și de a desfășura o activitate comercială (a se vedea în acest sens Hotărârea Deutsches Weintor, punctul 71 de mai sus, punctele 42-59).

123 În consecință, al patrulea motiv trebuie respins.

Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe încălcarea normelor fundamentale de procedură din cauza adoptării unui regulament

124 Reclamanții susțin că Comisia a încălcat normele fundamentale de procedură prin faptul că, în loc să adopte o decizie, a adoptat un regulament pentru a refuza autorizarea mențiunii în cauză. În temeiul articolului 17 alineatele (1)-(4) din Regulamentul nr. 1924/2006, Comisia ar trebui să se pronunțe asupra autorizării sau neautorizării unor mențiuni de sănătate printr-o decizie în sensul articolului 288 primul paragraf TFUE. În opinia reclamanților, adoptarea unui regulament contravine economiei procedurii prevăzute la articolul 15 și următoarele din Regulamentul nr. 1924/2006, deoarece legiuitorul ar fi conceput-o ca pe o procedură întemeiată pe o cerere individuală.

125 Comisia contestă argumentele reclamanților. În ceea ce privește problema admisibilității acestui motiv, Comisia arată că el este inadmisibil întrucât reclamanții nu ar fi fost lezați de forma juridică a actului de respingere a cererii lor. Astfel, aceștia ar susține de asemenea că sunt direct afectați de un regulament.

126 Această argumentație a Comisiei este contradictorie. Astfel, Comisia nu poate, pe de o parte, să afirme că acțiunea este inadmisibilă și, pe de altă parte, să se întemeieze, pentru a demonstra inadmisibilitatea prezentului motiv, pe argumentul reclamanților potrivit căruia acțiunea este admisibilă.

127 Totuși, prezentul motiv nu este întemeiat, astfel cum susține Comisia. Din articolul 17 alineatele (1)-(4) din Regulamentul nr. 1924/2006 nu rezultă că Comisia trebuia să adopte o decizie în sensul articolului 288 TFUE pentru a refuza autorizarea mențiunii în cauză. Utilizarea termenului „decizie” în textul articolului 17 din Regulamentul nr. 1924/2006 are doar semnificația că Comisia trebuie să decidă în mod pozitiv sau negativ asupra cererii în cauză.

128 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a interpreta o dispoziție din dreptul Uniunii, este necesar să se țină seama de termenii săi, de contextul și de obiectivele sale (a se vedea Hotărârea Curții din 18 noiembrie 1999, Pharos/Comisia, C-151/98 P, Rec., p. I-8157, punctul 19 și jurisprudența citată). În speță, deși este adevărat că la articolul 17 alineatele (1)-(4) din Regulamentul nr. 1924/2006 se regăsește același termen ca la articolul 288 TFUE, totuși interpretarea termenului „decizie” de la articolul 17 din Regulamentul nr. 1924/2006 trebuie realizată ținând cont de contextul în care acest termen este utilizat și de finalitatea acestei dispoziții.

129 În această privință, trebuie arătat că articolul 17 din Regulamentul nr. 1924/2006 cuprinde dispoziții privind finalizarea procedurii de autorizare a mențiunilor de sănătate prevăzute la articolul 14 din acest regulament, odată ce EFSA și-a dat avizul științific în temeiul articolului 16 din regulamentul menționat. Astfel, articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006 prevede că, în termen de două luni de la primirea avizului EFSA, Comisia depune la Comitet un „proiect de decizie” privind listele cu mențiuni de sănătate permise și că, în cazul în care „proiectul de decizie” nu este conform cu avizul, Comisia justifică diferențele. Alineatul (2) al acestui articol precizează conținutul „proiectului de decizie”. Alineatul (3) stabilește procedura pentru adoptarea „deciziei definitive”, respectiv în special a „deciziei” de autorizare sau de neautorizare a mențiunii, atunci când, pe baza unei cereri de protecție a datelor care țin de proprietatea exclusivă a solicitantului, Comisia are intenția de a restrânge

utilizarea mențiunii în favoarea acestuia. Articolul 17 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1924/2006 prevede obligația de informare cu privire la „decizia luată” și obligația de publicare a „deciziei” în Jurnalul Oficial.

- 130 Din utilizarea termenului „decizie” și în special din utilizarea termenilor „proiect”, „definitivă” și „luată” în contextul noțiunii „decizie” rezultă că articolul 17 din Regulamentul nr. 1924/2006 prevede diferitele etape ale procedurii pe care Comisia trebuie să le urmeze pentru a adopta o decizie finală asupra unei cereri în temeiul articolului 14 din acest regulament. În schimb, nu se precizează nimic cu privire la forma juridică a acestei decizii. Alegerea formei juridice a actului care trebuie adoptat este mai curând lăsată de legiuitor la aprecierea Comisiei. Deși este adevărat că din textul articolului 17 din Regulamentul nr. 1924/2006 nu reiese că legiuitorul viza adoptarea unui regulament de către Comisie, nicio dispoziție nu permite să se considere că această dispoziție exclude adoptarea unui astfel de act.
- 131 În sfârșit, este necesar să se respingă argumentul reclamantilor potrivit căruia adoptarea unui regulament contravine economiei procedurii prevăzute la articolul 15 și următoarele din Regulamentul nr. 1924/2006 deoarece legiuitorul ar fi conceput-o ca pe o procedură întemeiată pe o cerere individuală. Astfel, deși este adevărat că procedura de autorizare în cauză are ca obiect o cerere individuală, totuși, conform articolului 17 alineatul (5) din acest regulament, mențiunile de sănătate autorizate de Comisie pot fi folosite de orice operator din sectorul alimentară. Având în vedere că această dispoziție prevede efecte *erga omnes*, procedura de autorizare în cauză are, așadar, un caracter dual, respectiv un caracter individual și un caracter general. În consecință, adoptarea unui regulament, care are aplicabilitate generală, nu contravine economiei procedurii în cauză.
- 132 Pe de altă parte, în condițiile în care reclamantii susțin, în acest context, că în mod greșit Comisia nu a menționat adresa lor în regulamentul atacat, trebuie arătat că o astfel de obligație există, potrivit articolului 17 alineatul (2) coroborat cu articolul 16 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 1924/2006, numai în cazul unei decizii menite să modifice listele cu mențiuni de sănătate permise, conform articolului 19 din acest regulament. Această situație nu se regăsește în speță.
- 133 În consecință, se impune respingerea celui de al cincilea motiv.

Cu privire la al șaselea motiv, întemeiat pe o nerespectare a repartizării competențelor

- 134 Reclamantii susțin că Comisia a încălcat norme fundamentale de procedură întrucât cursul procedurii administrative nu ar fi respectat repartizarea competențelor între aceasta, EFSA și Bundesamt. În opinia reclamantilor, competența de soluționare a problemelor juridice de interpretare legate de domeniul de aplicare al acestui regulament revine, potrivit Regulamentului nr. 1924/2006, exclusiv Comisiei, întrucât Bundesamt nu este decât o „cutie poștală” pentru depunerea unei cereri, iar EFSA este însărcinată doar cu examinarea științifică a datelor furnizate și a textului propus în raport cu criteriile prevăzute de regulamentul menționat. Or, în cursul procedurii administrative, EFSA și Bundesamt s-ar fi pronunțat asupra a două probleme juridice, și anume problema cerinței desemnării unui factor de risc și cea a calității de operator din sectorul alimentară, necesare pentru a putea introduce o cerere de autorizare a unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire, ceea ce ar fi cauzat o întârziere considerabilă în derularea acestei proceduri.
- 135 În primul rând, în ceea ce privește argumentul că Bundesamt ar fi depășit cadrul competențelor sale, este necesar să se arate că, spre deosebire de ceea ce au susținut reclamantii, rolul autorității naționale competente nu este doar cel de simplă „cutie poștală” pentru depunerea unei cereri. Astfel, este adevărat că cererea de autorizare a unei mențiuni privind reducerea riscului de îmbolnăvire trebuie înaintată autorității naționale competente, conform articolului 15 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 1924/2006, care prevede că cererea este trimisă autorității naționale competente a

unui stat membru, care confirmă în scris primirea acestei cereri în termen de 14 zile de la primire, informează de îndată EFSA și pune la dispoziția EFSA cererea și orice informații suplimentare furnizate de solicitant.

- 136 Cu toate acestea, din articolul 16 alineatul (1) prima teză din Regulamentul nr. 1924/2006 rezultă că răspunderea privind existența unei cereri valabile revine, cel puțin în mod egal, autorității naționale competente. Astfel, potrivit acestei dispoziții, EFSA își dă avizul în termen de cinci luni de la data primirii unei cereri valabile. Acest lucru presupune ca cererea transmisă EFSA de autoritatea națională competentă să fie valabilă pentru a se putea trece la următoarea etapă a procedurii, respectiv la elaborarea de către EFSA a unui aviz științific. Cererea trebuie, așadar, să îndeplinească cerințele de formă și de fond prevăzute de Regulamentul nr. 1924/2006 și în special cerința desemnării unui factor de risc, în lipsa căruia EFSA nu își poate da avizul (a se vedea în această privință primul motiv).
- 137 Contrar celor susținute de reclamanti, această considerație nu este contrazisă de a doua teză a articolului 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, potrivit căreia, atunci când EFSA are nevoie de informații suplimentare de la solicitant, cum se prevede la alineatul (2) al aceluiași articol, acest termen se prelungește cu până la două luni de la data primirii informațiilor cerute depuse de solicitant. Astfel, această teză nu repune în discuție cerința transmiterii unei cereri valabile de către autoritatea națională competentă, de la care începe să curgă termenul de cinci luni în cursul căruia EFSA este apoi obligată să dea avizul științific.
- 138 În consecință, faptul că Bundesamt s-a pronunțat, în cursul procedurii administrative, asupra cerințelor referitoare la validitatea cererii de autorizare a menționii în cauză nu constituie o neregularitate procedurală.
- 139 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentul potrivit căruia EFSA a depășit cadrul competențelor sale atunci când s-a pronunțat asupra problemelor de interpretare juridică a dispozițiilor Regulamentului nr. 1924/2006, trebuie subliniat că, în scrisorile din 23 noiembrie 2009 și din 27 ianuarie 2010 adresate primului reclamant, EFSA a făcut cunoscut în mod clar faptul că nu avea competența de a interpreta dispozițiile dreptului Uniunii. În această privință, ea a făcut trimitere la Comisie și la statele membre. În plus, întrucât EFSA, în avizul său științific, a plecat de la principiul că era necesară desemnarea unui factor de risc de către reclamanti, trebuie arătat că, din discuțiile grupului informal de lucru pentru mențiunile nutriționale și de sănătate, purtate la 12 aprilie 2010, rezulta deja că cererea de autorizare a menționii în cauză nu îndeplinea cerințele prevăzute de Regulamentul nr. 1924/2006 deoarece nu desemna un factor de risc (a se vedea punctul 14 de mai sus). În consecință, argumentul reclamanților trebuie respins.
- 140 Presupunând chiar că Bundesamt sau EFSA ar fi depășit cadrul competențelor lor atunci când s-au pronunțat asupra unor probleme de interpretare juridică a Regulamentului nr. 1924/2006, trebuie amintit că o neregularitate procedurală nu determină anularea în tot sau în parte a unui act decât dacă se stabilește că, în lipsa acestei neregularități, actul respectiv ar fi putut avea un conținut diferit (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 29 octombrie 1980, van Landewyck și alții/Comisia, 209/78-215/78 și 218/78, Rec., p. 3125, punctul 47, Hotărârea Curții din 21 martie 1990, Belgia/Comisia, C-142/87, Rec., p. I-959, punctul 48, și Hotărârea Curții din 25 octombrie 2005, Germania și Danemarca/Comisia, C-465/02 și C-466/02, Rec., p. I-9115, punctul 37).
- 141 În opinia reclamanților, Comisia s-a abținut să își exercite competența în legătură cu interpretarea juridică a cerinței desemnării unui factor de risc, preluând doar interpretarea care figurează în avizul științific al EFSA. Probabil Comisia ar fi adoptat o decizie pozitivă în privința cererii lor dacă EFSA s-ar fi limitat la exercitarea competențelor sale.
- 142 În această privință, pe de o parte, trebuie arătat că rezultă deja din scrisoarea Comisiei din 9 iulie 2010 că, potrivit discuțiilor grupului informal de lucru pentru mențiunile nutriționale și de sănătate, purtate la 12 aprilie 2010, era necesară desemnarea unui factor de risc (a se vedea punctul 14 de mai sus). Pe

de altă parte, nu rezultă din niciun element din dosar că Comisia doar a preluat avizul științific al EFSA, abținându-se să interpreteze ea însăși cerințele prevăzute la articolele 14-17 din Regulamentul nr. 1924/2006. Dimpotrivă, procedura de autorizare a mențiunii privind reducerea riscului de îmbolnăvire în legătură cu efectele gumei de mestecat/pastilelor care conțin xilitol asupra riscului de apariție a cariilor dentare, menționată de reclamanți ca exemplu al practicii Comisiei, constituie mai curând un indiciu al faptului că Comisia nu urmează în toate cazurile avizul științific al EFSA. Astfel, din considerentele (7) și (8) ale Regulamentului nr. 1024/2009, prin care Comisia a autorizat mențiunea respectivă, rezultă că aceasta a revizuit textul acestei mențiuni după ce EFSA și-a dat avizul.

143 În consecință, reclamanții nu au reușit să demonstreze că, în lipsa pretensei depășiri a competențelor de către Bundesamt și de către EFSA, regulamentul atacat ar fi putut avea un conținut diferit.

144 Al șaselea motiv trebuie, așadar, respins.

Cu privire la al șaptelea motiv, întemeiat pe o nerespectare a termenelor prevăzute

145 Reclamanții susțin că Comisia a încălcat normele fundamentale de procedură prin nerespectarea termenelor prevăzute de Regulamentul nr. 1924/2006 pentru transmiterea cererii lor de autorizare, pentru elaborarea avizului științific și pentru adoptarea deciziei privind cererea lor de autorizare.

146 În primul rând, reclamanții susțin că, spre deosebire de cele prevăzute la articolul 15 alineatul (2) litera (a) punctele (i) și (ii) din Regulamentul nr. 1924/2006, Bundesamt ar fi omis să confirme în scris primirea cererii de autorizare în termen de 14 zile de la primire și, ulterior indicației date de Comisie în sensul că are obligația de a examina orice problemă juridică de interpretare a domeniului de aplicare al regulamentului amintit, nu ar fi transmis fără întârziere EFSA această cerere.

147 În această privință, *primo*, trebuie arătat că din dosar reiese că, prin scrisoarea din 8 mai 2008, Bundesamt a confirmat primirea cererii reclamanților trimise la 11 februarie 2008 (a se vedea punctul 4 de mai sus). Chiar luând ca punct de plecare al termenului în cauză a doua trimitere a cererii, prin scrisoarea din 10 martie 2008, efectuată din cauza faptului că, potrivit Bundesamt, prima era de negăsit, trebuie constatat că Bundesamt nu a respectat termenul de 14 zile de la primirea cererii pentru a confirma primirea ei, conform articolului 15 alineatul (2) litera (a) punctul (i) din Regulamentul nr. 1924/2006.

148 *Secundo*, în ceea ce privește obligația Bundesamt de a transmite cererea reclamanților la EFSA, trebuie arătat că, potrivit articolului 15 alineatul (2) litera (a) punctele (ii) și (iii) din Regulamentul nr. 1924/2006, Bundesamt trebuie, pe de o parte, să informeze fără întârziere EFSA și, pe de altă parte, să pună la dispoziția EFSA cererea, precum și orice informație suplimentară furnizată de solicitant. În această privință, trebuie să se constate că, spre deosebire de situația obligației de informare prevăzute la articolul 15 alineatul (2) litera (a) punctul (ii) din Regulamentul nr. 1924/2006, pentru transmiterea cererii și a informațiilor suplimentare către EFSA, potrivit articolului 15 alineatul (2) litera (a) punctul (iii) din acest regulament, nu se prevede niciun termen special.

149 În aceste condiții, trebuie amintit că, potrivit unui principiu general din dreptul Uniunii, în procedurile administrative ale Uniunii trebuie să se respecte un termen rezonabil (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 22 octombrie 1997, SCK și FNK/Comisia, T-213/95 și T-18/96, Rec., p. II-1739, punctul 56 și jurisprudența citată). Caracterul rezonabil al unui termen trebuie apreciat în funcție de împrejurările proprii fiecărei cauze și în special de miza pentru persoana interesată, de complexitatea cauzei, precum și de comportamentul părților (a se vedea în ce sens și prin analogie Hotărârea Curții din 25 ianuarie 2007, Sumitomo Metal Industries și Nippon Steel/Comisia, C-403/04 P și C-405/04 P, Rep., p. I-729, punctul 116 și jurisprudența citată).

- 150 În speță, între data trimiterii cererii de autorizare a mențiunii în cauză, la 11 februarie 2008, și data transmiterii ei la EFSA, la 15 septembrie 2008, s-au scurs aproximativ șapte luni. Astfel cum reiese din dosar și în special din scrisoarea Bundesamt din 11 noiembrie 2008, această durată a fost determinată, pe de o parte, de faptul că cererea reclamanților era mai întâi de negăsit în serviciul competent al Bundesamt și, pe de altă parte, de faptul că Bundesamt a examinat, la cererea Comisiei, validitatea cererii în cauză înainte de a o transmite EFSA.
- 151 În împrejurările din speță, această durată este excesivă. Astfel, deși din dosar nu reiese că miza pentru reclamanți, care nu sunt operatori în sectorul alimentară (a se vedea punctul 1 de mai sus), ar fi fost foarte mare, totuși, în urma solicitării reclamanților din 29 februarie 2008 cu privire la stadiul cererii lor și după trimiterea acesteia prin scrisoarea din 10 martie 2008, Bundesamt, după ce a confirmat primirea solicitării prin scrisoarea din 8 mai 2008, a atras doar atenția reclamanților asupra adoptării Regulamentului nr. 353/2008 și le-a cerut, prin scrisoarea din 21 iulie 2008, să reintroducă această cerere utilizând formularele tipizate ale EFSA (a se vedea punctele 3-7 de mai sus). În plus, chiar dacă trebuie să se țină cont de faptul că Comisia a solicitat Bundesamt să nu transmită EFSA decât cereri valabile și că răspunderea pentru existența unei cereri valabile revine Bundesamt cel puțin în mod egal în temeiul Regulamentului nr. 1924/2006, astfel cum s-a constatat deja (a se vedea punctul 136 de mai sus), trebuie amintit că articolul 15 alineatul (2) litera (a) punctele (i) și (ii), articolul 16 alineatul (1) și articolul 17 alineatul (1) din acest regulament prevăd termene pentru etapele procedurii de autorizare în cauză. Astfel, autoritatea națională trebuie să confirme în scris primirea unei cereri în termen de 14 zile de la primire și să informeze EFSA fără întârziere. Aceasta din urmă trebuie, în principiu, să își dea avizul în termen de cinci luni. În ceea ce privește Comisia, trebuie să depună la Comitet un proiect de decizie privind listele cu mențiunile de sănătate permise în termen de două luni de la primirea avizului EFSA. Din economia acestor dispoziții rezultă că controlul valabilității unei cereri efectuat de autoritatea națională nu poate în niciun caz să dureze șapte luni. În consecință, termenul care i-a fost necesar Bundesamt pentru a transmite EFSA cererea reclamanților nu este unul rezonabil.
- 152 Având în vedere cele de mai sus, trebuie primit argumentul reclamanților potrivit căruia Bundesamt nu a respectat termenul pentru confirmarea în scris a primirii cererii lor și nici termenul pentru transmiterea cererii lor la EFSA.
- 153 În al doilea rând, reclamanții susțin că, contrar articolului 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, EFSA nu a respectat termenul de cinci luni pentru a-și da avizul, ci a avut nevoie pentru aceasta de un termen de 29 de luni.
- 154 În această privință, trebuie arătat că, în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, EFSA își dă avizul în termen de cinci luni de la data primirii unei cereri valabile. Pentru ca o astfel de cerere să fie valabilă, ea trebuie să îndeplinească cerințele de formă și de fond prevăzute de Regulamentul nr. 1924/2006, printre care se numără cerința desemnării unui factor de risc, fără care EFSA nu își poate da avizul (a se vedea în această privință primul motiv și punctul 136 de mai sus).
- 155 În speță, reiese din dosar că, după transmiterea cererii la EFSA, la 15 septembrie 2008, Bundesamt a solicitat reclamanților, prin scrisorile din 10 noiembrie și din 18 decembrie 2008, să desemneze un factor de risc. Prin scrisoarea din 10 februarie 2009, reclamanții au indicat Bundesamt că desemnarea unui factor de risc nu era necesară, dar că conținutul redus de apă în țesuturi poate fi considerat un factor de risc. În plus, reclamanții au propus alte texte pentru mențiunea în cauză, în care pierderea de apă din țesuturi era menționată ca factor de risc (a se vedea punctul 11 de mai sus). Rezultă că reclamanții au evocat, în scrisoarea lor din 10 februarie 2009, conținutul redus de apă în țesuturi sau pierderea de apă din țesuturi ca factori de risc, fapt care de altfel reiese și din considerentul (6) al regulamentului atacat. Întrucât în speță nu erau în discuție alte cerințe de formă sau de fond referitoare la validitatea cererii reclamanților, trebuie să se constate că cererea reclamanților a devenit valabilă după desemnarea factorilor de risc în scrisoarea din 10 februarie 2009.

- 156 Această considerație nu este repusă în discuție de argumentul Comisiei potrivit căruia cererea a devenit valabilă și completă abia după scrisoarea reclamanților din 25 octombrie 2010, ca răspuns la scrisoarea EFSA din 1 octombrie 2010. Astfel, din dosar reiese că problemele care au împiedicat ESFA, în perioada martie 2009-septembrie 2010, să își dea avizul priveau interpretarea juridică a dispozițiilor Regulamentului nr. 1924/2006 și în special cerința desemnării unui factor de risc (a se vedea punctele 13 și 14 de mai sus). În plus, trebuie să se constate că, prin scrisoarea din 1 octombrie 2010, ca răspuns la cererea EFSA de a se preciza factorul de risc, reclamanții s-au limitat să își mențină poziția exprimată în scrisoarea lor din 10 februarie 2009, fapt care nu a împiedicat însă EFSA să își dea avizul științific.
- 157 După cum reiese din dosar, scrisoarea reclamanților din 10 februarie 2009 a fost transmisă EFSA de Bundesamt prin scrisoarea din 20 martie 2009 (a se vedea punctul 12 de mai sus). În consecință, termenul de cinci luni prevăzut la articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006 a început să curgă de la data primirii scrisorii Bundesamt din 20 martie 2009. EFSA nu a respectat, așadar, termenul de cinci luni întrucât și-a dat avizul științific la 28 ianuarie 2011.
- 158 În consecință, trebuie primit argumentul reclamanților referitor la nerespectarea termenului de cinci luni prevăzut la articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006.
- 159 În al treilea rând, reclamanții susțin că Comisia nu a respectat termenul pentru adoptarea deciziei cu privire la cererea de autorizare prevăzut la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006. În această privință, trebuie arătat că dispoziția amintită prevede că, în termen de două luni de la primirea avizului EFSA, Comisia depune la Comitet un proiect de decizie privind listele cu mențiuni de sănătate permise. În speță, EFSA și-a dat avizul la 28 ianuarie 2011, care a fost publicat la 16 februarie 2011. Prin depunerea unui proiect de decizie la Comitet la 28 aprilie 2011, nu s-a respectat, așadar, termenul prevăzut la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006. În consecință, argumentul reclamanților trebuie primit.
- 160 În al patrulea rând, în ceea ce privește consecințele juridice ale nerespectării termenelor prevăzute la articolul 15 alineatul (2) litera (a) punctul (i), la articolul 16 alineatul (1) și la articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, trebuie constatat că acest regulament nu prevede nicio sancțiune în cazul depășirii termenelor în discuție. Într-un astfel de caz, este necesar să se amintească jurisprudența potrivit căreia, în absența unei dispoziții care să prevadă fie expres, fie implicit consecințele depășirii termenelor procedurale, precum cele din speță, depășirea în cauză nu poate determina anularea în tot sau în parte a actului al cărui proces de adoptare cuprinde termenele în cauză decât dacă s-a stabilit că, în lipsa acestei neregularități, actul respectiv ar fi putut avea un conținut diferit (a se vedea Hotărârea Dow AgroSciences și alții/Comisia, punctul 104 de mai sus, punctul 203 și jurisprudența citată).
- 161 Or, reclamanții nu au stabilit că, în lipsa depășirii termenelor în cauză, Comisia ar fi adoptat un regulament cu un conținut diferit. Astfel, ei invocă doar faptul că nerespectarea termenelor în cauză este, în esență, imputabilă repartizării greșite a competențelor între Comisie, EFSA și Bundesamt. În opinia lor, dacă procedura s-ar fi desfășurat corect, ar fi existat resurse pentru a examina suficient motivarea cererii lor și Comisia ar fi autorizat deci mențiunea în cauză. În această privință, trebuie constatat că problemele care au împiedicat EFSA, în perioada martie 2009-septembrie 2010, să își dea avizul priveau interpretarea juridică a dispozițiilor Regulamentului nr. 1924/2006 și în special cerința desemnării unui factor de risc. Desemnarea unui astfel de factor fusese însă deja considerată necesară, chiar înainte ca EFSA să adopte avizul științific (a se vedea punctul 155 de mai sus).
- 162 Având în vedere cele de mai sus, al șaptelea motiv trebuie respins.

Cu privire la al optulea motiv, întemeiat pe neluarea în mod complet în considerare a observațiilor reclamantilor și ale terților interesați

- 163 Reclamanții susțin că Comisia a încălcat normele fundamentale de procedură prin faptul că nu ar fi ținut cont, în decizia sa referitoare la autorizarea mențiunii în cauză, de o parte importantă a observațiilor lor și de cele ale terților interesați care au intervenit în procedura desfășurată la Comisie, în temeiul articolului 16 alineatul (6) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006. În opinia reclamantilor, Comisia nu a răspuns argumentelor formulate în aceste observații și regulamentul atacat nu permite să se afle dacă Comisia a examinat aceste observații.
- 164 Trebuie arătat că reclamanții invocă în mod general că Comisia nu a luat în considerare observațiile prezentate în temeiul articolului 16 alineatul (6) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006. Ei nu fac referire, în cadrul prezentului motiv, la nicio observație specială care nu ar fi fost luată în considerare de Comisie.
- 165 Potrivit articolului 16 alineatul (6) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006, solicitantul sau orice altă persoană poate să prezinte observații Comisiei în termen de 30 de zile de la publicarea avizului științific al EFSA. Acest drept implică luarea în considerare a observațiilor în procesul care conduce la adoptarea unei decizii definitive asupra cererii în cauză, dar nu dă naștere în sarcina Comisiei unei obligații de punere în aplicare a propunerilor cuprinse în aceste observații (a se vedea în acest sens Ordonanța Curții din 5 mai 2009, WWF-UK/Consiliul, C-355/08 P, nepublicată în Repertoriu, punctul 45).
- 166 Reiese din dosar că, pe lângă observațiile reclamantilor, Comisia a primit opt observații de la terți interesați. După cum rezultă din scrisorile de răspuns ale Comisiei adresate expeditorilor acestor observații prin care se confirma primirea lor, Comisia i-a informat cu privire la modul în care observațiile lor urmau să fie tratate în procedura de autorizare. Astfel, potrivit acestor scrisori, Comisia a transmis autorităților competente ale statelor membre observațiile referitoare la probleme de gestionare a riscurilor și la avizul științific al EFSA pentru a facilita analiza acestor chestiuni în cadrul procedurii de autorizare, conform articolului 17 din Regulamentul nr. 1924/2006. În plus, din cuprinsul uneia dintre aceste scrisori reiese că Comisia a răspuns direct anumitor aspecte invocate de un terț interesat, iar din cuprinsul alteia, că, întrucât observațiile priveau avizul științific al EFSA, ele au fost de asemenea transmise EFSA, care, la 30 iunie 2011, a prezentat un raport tehnic ce răspundea acestor observații.
- 167 Astfel cum reiese din procesul-verbal al reuniunii Comitetului din 11 iulie 2011, observațiile prezentate în temeiul articolului 16 alineatul (6) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006 au fost examinate de acest comitet, care a aprobat în unanimitate proiectul regulamentulului atacat.
- 168 Având în vedere cele de mai sus, Comisia putea în mod întemeiat să indice, în considerentul (9) al regulamentului atacat și în scrisoarea sa din 28 noiembrie 2011 prin care reclamanții au fost informați cu privire la decizia definitivă asupra cererii lor de autorizare, că observațiile lor și cele ale celorlalte persoane transmise Comisiei, conform articolului 16 alineatul (6) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006, au fost luate în considerare la stabilirea măsurilor din regulamentul atacat în cursul procedurii de autorizare.
- 169 Pe de altă parte, deși reclamanții susțin că Comisia nu a transmis EFSA observațiile lor, este suficient să se constate, pe de o parte, că aceștia nu menționează niciun element care să permită să se concluzioneze că o asemenea transmitere era necesară și, pe de altă parte, că o astfel de transmitere nu a fost nici sugerată de reclamanți în observațiile lor.

170 În consecință, argumentul reclamanților potrivit căruia Comisia nu a ținut cont, în decizia sa privind autorizarea mențiunii în cauză, de o parte importantă a observațiilor lor și de cele ale terților interesați care au intervenit în procedura de la Comisie, în temeiul articolului 16 alineatul (6) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006, nu poate fi primit.

171 Al optulea motiv trebuie, așadar, respins.

Cu privire la al nouălea motiv, întemeiat pe o încălcare a obligației de motivare

172 Reclamanții susțin că Comisia a încălcat obligația de motivare care îi revine prin faptul că în regulamentul atacat nu a abordat nici argumentul lor potrivit căruia desemnarea unui factor de risc nu era necesară, nici desemnarea altor factori de risc decât pierderea de apă din țesuturi sau conținutul redus de apă în țesuturi, nici observațiile lor și cele ale terților interesați prezentate în temeiul articolului 16 alineatul (6) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006.

173 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente, să își exercite controlul. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse de articolul 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în funcție de contextul său, precum și de ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă. În special, Comisia nu este obligată să adopte o poziție cu privire la toate argumentele invocate în fața sa de părțile în cauză, ci este suficient ca aceasta să expună situația de fapt și considerațiile juridice care prezintă o importanță esențială în economia deciziei (a se vedea Hotărârea Dow AgroSciences și alții/Comisia, punctul 104 de mai sus, punctul 246 și jurisprudența citată).

174 În speță, considerentele (5) și (6) ale regulamentului atacat conțin motivele respingerii cererii reclamanților de autorizare a mențiunii în cauză. Considerentul (5) al regulamentului atacat indică numele reclamanților și textul propus al mențiunii în cauză. În ceea ce privește considerentul (6) al regulamentului atacat, el menționează pierderea de apă din țesuturi și conținutul redus de apă în țesuturi ca factori de risc evocați de reclamanți, după o trimitere la noțiunea de mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire care figurează la articolul 2 alineatul (2) punctul 6 din Regulamentul nr. 1924/2006. Comisia menționează de asemenea avizul științific al EFSA, potrivit căruia acești factori sunt măsuri ale deshidratării și, prin urmare, măsuri ale îmbolnăvirii și precizează că, întrucât nu s-a făcut dovada diminuării unui factor de risc al apariției unei boli, mențiunea în cauză nu îndeplinea cerințele Regulamentului nr. 1924/2006 și nu putea fi autorizată.

175 Această motivare a permis reclamanților să ia cunoștință de justificările măsurii adoptate, iar Tribunalului, să își exercite controlul. Astfel, textul propus al mențiunii în cauză, norma juridică aplicată de Comisie și factorii de risc invocați de reclamanți reies în mod clar din aceste considerații. În plus, se indică în mod clar că, potrivit avizului EFSA, nu era vorba despre factori de risc în sensul Regulamentului nr. 1924/2006 și că, în consecință, în lipsa unei dovezi care să ateste diminuarea unui factor de risc al apariției unei boli, mențiunea în cauză nu îndeplinea cerințele Regulamentului nr. 1924/2006 și nu putea fi, așadar, autorizată.

176 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentele reclamanților.

- 177 În primul rând, în ceea ce privește argumentul că motivarea nu ar aborda argumentul reclamanților potrivit căruia desemnarea unui factor de risc nu era necesară, este suficient să se arate că, prin faptul că a indicat textul articolului 2 alineatul (2) punctul 6 din Regulamentul nr. 1924/2006 în cuprinsul considerentului (6) al regulamentului atacat, Comisia a motivat în mod suficient cerința desemnării unui factor de risc în speță.
- 178 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentul potrivit căruia motivarea nu a abordat ceilalți factori de risc invocați de reclamanți, s-a constatat deja că singurul dintre ceilalți factori de risc care, potrivit reclamanților, figura și în textul propus al mențiunii în cauză era deshidratarea, aportul insuficient de apă nefiind menționat drept factor de risc de către reclamanți în cererea de autorizare a mențiunii în cauză (a se vedea punctele 91 și 93 de mai sus). Or, întrucât deshidratarea era desemnată expres de reclamanți drept boala în cauză, EFSA și Comisia nu o puteau considera un factor de risc în sensul articolului 2 alineatul (2) punctul 6 și al articolului 14 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1924/2006 (a se vedea punctul 91 de mai sus). O motivare specială referitoare la lipsa unei calificări a deshidratării drept factor de risc nu era, așadar, necesară. Prin urmare, argumentul reclamanților trebuie respins.
- 179 În al treilea rând, este necesar să se respingă argumentul potrivit căruia motivarea nu a abordat observațiile reclamanților și ale terților interesați depuse în temeiul articolului 16 alineatul (6) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1924/2006. Astfel, din jurisprudența menționată la punctul 173 de mai sus reiese că Comisia nu era obligată să adopte o poziție cu privire la toate argumentele invocate în fața sa de părțile în cauză, ci era suficient ca aceasta să expună situația de fapt și considerațiile juridice care prezintă o importanță esențială în economia deciziei. În consecință, Comisia putea să se limiteze în mod întemeiat să indice, în considerentul (9) al regulamentului atacat, că observațiile reclamanților și ale tuturor celorlalte persoane transmise Comisiei în conformitate cu articolul 16 alineatul (6) al doilea paragraf al Regulamentului nr. 1924/2006 fuseseră luate în considerare la stabilirea măsurilor din regulamentul atacat.
- 180 Această considerație nu este repusă în discuție de susținerea reclamanților potrivit căreia Comisia ar fi trebuit să abordeze cel puțin două elemente prezentate în aceste observații, și anume avizul științific al EFSA privind valorile dietetice de referință privind apa și practica sa decizională. Astfel, pe de o parte, în legătură cu acest aviz științific al EFSA, s-a constatat deja (a se vedea punctul 108 de mai sus) că nu viza efectele unui consum regulat de cantități însemnate de apă asupra unui factor de risc în dezvoltarea unei boli. Pe de altă parte, în ceea ce privește practica decizională a Comisiei, reclamanții fac trimitere la o serie de autorizații privind alte mențiuni de sănătate decât cele care fac referire la reducerea riscului de îmbolnăvire și la o mențiune privind reducerea riscului de îmbolnăvire referitoare la efectele gumei de mestecat/pastilelor care conțin xilitol asupra riscului de apariție a cariilor dentare. Or, astfel cum s-a constatat deja (a se vedea punctele 84 și 100 de mai sus), în timp ce alte mențiuni de sănătate decât cele care fac referire la diminuarea riscului de îmbolnăvire nu impun desemnarea unui factor de risc, în cazul mențiunii privind efectele gumei de mestecat/pastilelor care conțin xilitol, placa dentară constituia factorul de risc luat în considerare. Nu era, prin urmare, necesar ca aceste elemente să fie abordate de Comisie în motivarea regulamentului atacat.
- 181 În al patrulea rând, reclamanții invocă faptul că din considerentele regulamentului atacat reiese că observațiile lor și cele ale terților interesați nu au fost examinate de Comisie, aceasta preluând însă în mod global considerațiile din avizul EFSA, fără a proceda la o analiză proprie. În această privință, este necesar să se arate că obligația de motivare este o problemă distinctă de cea a temeiniciei motivelor actului atacat (a se vedea Hotărârea Dow AgroSciences și alții/Comisia, punctul 104 de mai sus, punctul 245 și jurisprudența citată). Argumentul referitor la lipsa unei analize a observațiilor formulate de reclamanți și de terții interesați privește legalitatea pe fond a regulamentului atacat și nu se poate, așadar, întemeia pe încălcarea de către Comisie a obligației de motivare. În orice caz, trebuie subliniat că acest argument a fost deja respins la analiza celui de al șaselea și a celui de al șaptelea motiv (a se vedea punctele 141 și 142, precum și punctele 163-171 de mai sus).

182 În sfârșit, în ceea ce privește susținerea reclamanților potrivit căreia Comisia ar fi trebuit să menționeze adresa lor, în temeiul articolului 17 alineatul (2) coroborat cu articolul 16 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1924/2006, s-a constatat deja (a se vedea punctul 132 de mai sus) că o astfel de obligație nu exista în speță.

183 Al nouălea motiv și, în consecință, acțiunea în totalitate trebuie, prin urmare, respinse.

Cu privire la cheltuielile de judecată

184 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 87 alineatul (4) din același regulament, instituțiile care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

185 Întrucât reclamanții au căzut în pretenții, se impune ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, să fie obligați să suporte și cheltuielile de judecată efectuate de Comisie, conform concluziilor acesteia din urmă. Consiliul suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a cincea)

declară și hotărăște:

- 1) **Respinge acțiunea.**
- 2) **Îi obligă pe domnii Moritz Hagenmeyer și Andreas Hahn să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană.**
- 3) **Consiliul Uniunii Europene suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 30 aprilie 2014.

Semnături